

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)260/06-07號文件

檔 號：CB1/PL/PS

### 公務員及資助機構員工事務委員會 2006年11月20日舉行的會議

### 有關制定更完備的公務員薪酬調整機制的 背景資料簡介

#### 目的

本文件載述制定更完備的公務員薪酬調整機制的背景，並綜述議員在立法會、公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")、《公職人員薪酬調整條例草案》委員會，以及《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》委員會的會議上，就相關事宜提出的主要意見和關注。

#### 現行的薪酬政策和制度

2. 現行的公務員薪酬政策旨在提供足夠的薪酬，以吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供效率和成效兼備的服務。有關的薪酬應釐定在一個公務員及他們所服務的市民均認為公平的水平。在上述準則下，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。

3. 現行的公務員薪酬政策目標可追溯至20世紀60年代。1965年的薪俸調查委員會<sup>1</sup>建議，在釐定公務員薪酬時，應以可與私營機構作合理比較為原則。這項原則其後獲1968年及1971年兩個薪俸調查委員會所確認，並得到政府的接納。在1974年，政府決定進行一項私營機構薪酬趨勢調查<sup>2</sup>，確保公務員薪酬與私營機構的薪酬大致相若。自此，薪酬趨勢調查每年都進行一次，直至2002年為止。政府在釐定公務員薪酬調整幅度時，會考慮薪酬趨勢調查的結果及其他相關因素，包括香港的經濟狀況、財政預算、生活費用的變動、職方的加薪要求和公務員士氣。

---

1

在20世紀50和60年代，政府每隔數年便委任一個薪俸調查委員會，負責檢討公務員的一般薪酬水平，以及個別職系的薪酬和結構。

2

進行薪酬趨勢調查的目的，是評估在一段為期12個月的期間(即由上一年4月2日至當年4月1日)，參與調查的私人公司的全職僱員的平均薪酬如何變動。

## 自2001年以來的公務員薪酬調整

### 2001年公務員薪酬調整

4. 鑒於在20世紀90年代末期經濟不景，私營機構紛紛減薪，政府當局在2001年年中公布向上調整公務員薪酬時，公眾都關注到公務員的薪酬可能不再與私營機構的薪酬保持大致相若。社會各界提出的意見，掀起公眾對公務員薪酬水平是否合理的爭論。

### 2002年公務員薪酬調整

5. 因應經濟狀況和財政緊絀的情況，財政司司長在2002年3月6日發表的2002-2003年度財政預算案演辭中表示，他會按部就班，透過減慢政府開支增長和適當開源，實現恢復收支平衡的目標。財政司司長表示，他在編製政府中期開支預測時，開支的計算基礎是由2002年10月1日起，公務員的薪酬和資助機構在員工開支方面的資助金可能下調4.75%。財政司司長又表示，任何公務員減薪的決定都需通過立法程序予以落實。財政司司長在2001-2002年度薪酬趨勢調查結果發表前便已假設公務員減薪，令人關注到政府當局對薪酬調整已有既定立場，亦引起外界質疑當局是否有需要以立法的方式落實公務員減薪。

6. 在2002年4月底，政府當局公布2001-2002年度薪酬趨勢調查的結果。3個非首長級薪金級別的薪酬趨勢淨指標為：高層薪金級別(月薪47,591元至97,325元)為負4.42%、中層薪金級別(月薪15,520元至47,590元)為負1.64%，以及低層薪金級別(月薪15,520元以下)為負1.58%。行政長官會同行政會議經考慮包括職方意見在內的所有相關因素後，在2002年5月28日決定應按2001-2002年度薪酬趨勢調查的結果向下調整公務員薪酬，以及向立法會提交《公職人員薪酬調整條例草案》。

7. 《公職人員薪酬調整條例草案》在2002年6月5日提交立法會。該項條例草案訂明自2002年10月1日起，調低各薪金級別的公職人員的薪酬和津貼，並指明有關的調整幅度。立法會成立了法案委員會研究條例草案。經考慮政府當局、法律顧問及職方的意見後，有關的法案委員會部分委員並不信服以立法方式落實公務員減薪的做法。他們認為，政府當局採取立法的方式，表明當局沒有足夠的法律依據削減公務員的薪酬。為求一次過解決問題，委員要求政府當局考慮就公務員薪酬調整機制制定一般性的賦權法例，訂立可向上和向下調整薪酬的法律架構。委員認為，在處理2002年公務員減薪方面，制定此項一般性的賦權法例，較當局所建議一次過立法的做法更為恰當。政府當局雖然願意進一步考慮委員的建議，但認為建議的一般性賦權法例與該項條例草案兩者可以並存。該項條例草案隨後在2002年7月獲得通過。

### 2003年公務員薪酬調整

8. 儘管公務員已由2002年10月1日起減薪，但外界一直認為公務員與私營機構的薪酬有差距，而這點依然是公眾關注的焦點。2003年公務員薪酬調整因而仍具爭議性。鑒於有迫切需要解決財政赤字問

題，行政長官在2003年的施政報告中公布，政府已定下目標，在2006-2007年度或之前把營運開支減至2,000億元，即削減200億元。為達致這個目標，政府採取多項措施，包括控制公務員薪酬的開支和與員工有關連的開支。

9. 在2003年2月21日，當時的公務員事務局局長就2003年公務員薪酬調整的事宜與職方代表達成共識。根據共識，各個公務員薪級表每個薪點的相關薪酬會回復至1997年6月30日的金額水平。就首長級薪級表第3點及以上或同等薪級的所有薪點而言，減薪將由2004年1月1日起實施。就首長級薪級表第3點以下或同等薪級的所有薪點而言，減薪將分兩次實施，實施日期分別為2004年1月1日和2005年1月1日，每次調整的金額大致相同。在2003年2月25日，行政長官會同行政會議決定應按上述共識削減公務員的薪酬，政府當局則應盡快向立法會提交法例，落實有關減薪安排。

10. 《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》在2003年5月21日提交立法會。該項條例草案旨在落實上文第9段所述，分別由2004年1月1日及2005年1月1日起實施的公務員減薪安排。立法會成立了法案委員會研究條例草案。有關的法案委員會部分委員重申，他們要求政府當局就公務員薪酬調整機制制定一般性的賦權法例，訂立可向上及向下調整薪酬的法律架構。該項條例草案隨後在2003年12月獲得通過。

## 薪酬政策和制度的檢討

### 檢討的目的

11. 政府當局為回應有關檢討公務員薪酬水平及薪酬調整機制的訴求，在2001年12月18日宣布決定全面檢討公務員的薪酬政策和制度，並在3個公務員薪酬及服務條件諮詢組織<sup>3</sup>的協助下進行該項檢討。檢討的目的是參考其他地方的最佳做法，研究如何改善公務員的薪酬制度，使整個制度更加精簡靈活，易於管理，達到職位、才幹、薪酬相稱的目標。該3個諮詢組織其後成立了公務員薪酬政策和制度檢討專責小組(下稱"專責小組")，開展檢討工作。政府當局表示，在檢討結果發表前，會按現行的薪酬調整機制釐定2002年的公務員薪酬調整幅度。

### 專責小組的建議

12. 該項檢討分兩個階段進行，第一階段是研究分析其他國家在薪酬管理方面的最新發展，找出值得借鏡的最佳方法。在2002年4月25日，專責小組發表了第一階段研究中中期報告，並進行公眾諮詢。該份報告概述5個選定國家(即澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國)的

---

3

該3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和首長級薪俸及服務條件常務委員會。

公務員薪酬政策和制度。在2002年5月22日的立法會會議上，勞永樂議員動議的議案(即"本會察悉公務員薪酬政策和制度檢討專責小組的第一階段研究中期報告")獲得通過。

13. 專責小組在參考外國的經驗、顧及香港本身的情況，以及考慮就上述中期報告進行諮詢期間所得的意見後，在2002年9月20日發表了第一階段研究最後報告，就短期、中期和長遠需優先作更深入的範疇提出下述建議：

- (a) 在短期內，政府當局應優先制訂薪酬水平調查的具體架構和方法，並檢討薪酬趨勢調查的方法。在落實新安排前，當局應考慮採取適當的中期措施，處理每年的公務員薪酬調整工作。
- (b) 就中期而言，政府當局應全面及深入檢討員工績效的評核制度，研究如何作出改善，以便把薪效掛鉤和彈性薪幅的元素引入公務員體制內，而最好先在首長級推行。此外，當局應把與工作相關的津貼納入底薪內，邁向推行"淨工資"政策的長遠目標。
- (c) 長遠而言，政府當局應以下放薪酬管理為目標，但在推行這項措施之前應先進行詳細研究，確定各個實施階段的涵蓋範圍，以及探討能否克服每個階段所面對的挑戰。此外，當局應把各種福利納入底薪內，邁向推行"淨工資"政策的目標。

#### 制定更完備的公務員薪酬調整機制

14. 在2003年1月20日，政府當局向事務委員會簡介當局就專責小組第一階段研究最後報告進行公眾諮詢的結果。政府當局指出，在諮詢期間共接獲135份意見書。鑒於當中涉及許多複雜事宜，政府當局認為適宜首先集中處理專責小組建議在短期內優先詳細研究的範疇，其中包括制訂薪酬水平調查的具體架構和方法，並就薪酬趨勢調查進行檢討，以及考慮採取適當的臨時措施處理每年的公務員薪酬調整工作。

15. 就2003年的公務員薪酬調整工作而言，行政長官會同行政會議在2003年2月25日決定：

- (a) 政府應在徵詢員工的意見後，並在現行制度的基礎上，制定一個更完備的公務員薪酬調整機制。該機制應包括為比較公務員與私營機構薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查、根據改良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。政府應訂立目標，在2004年內完成這項工作，包括進行薪酬水平調查；及

- (b) 政府不會進行2002-2003及2003-2004年度的薪酬趨勢調查，2004-2005年度的薪酬趨勢調查則會按稍後制訂的改良方法進行。

16. 公務員事務局於2003年4月着手制定更完備的薪酬調整機制，供公務員隊伍長久採用。為進行這項工作，公務員事務局成立了公務員薪酬調整機制督導委員會(下稱"督導委員會")和公務員薪酬調整機制諮詢小組(下稱"諮詢小組")<sup>4</sup>，分別就這項工作提供專業意見及員工的意見。公務員事務局亦委聘顧問，在技術層面協助設計一套詳細和可行的薪酬水平調查方法(下稱"第一階段顧問")。

17. 公務員事務局於2003年11月發表進度報告，概述相關的政策考慮因素、更完備的薪酬調整機制的擬議架構，以及有關的工作計劃。事務委員會在2003年12月15日的會議上聽取有關進度報告的簡介時，公務員事務局告知委員，政府當局原定在2004年完成整項工作，但在過去數月，有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，特別是薪酬水平調查的詳細方法，以及如何應用薪酬水平調查的結果。為確保有充分時間進行更廣泛的諮詢，並鑒於所涉事宜的複雜性，政府當局計劃在2005年第二季完成整項工作(包括提出有關應用薪酬水平調查結果的詳細建議，以及提交所需的法例，以落實可以向上和向下調整薪酬的機制)。政府當局計劃在2004年第四季着手進行薪酬水平調查的實際調查工作。

18. 事務委員會在2004年6月21日的會議上聽取有關薪酬水平調查進展的簡介時，公務員事務局告知委員，在2003年12月至2004年6月期間，督導委員會及諮詢小組分別舉行了7次會議及9次會議／會面，討論有關工作所涉及的各項事宜。鑒於督導委員會及諮詢小組的最新討論進展，第一階段顧問可望大約在2004年6月底向公務員事務局提交最後報告的擬稿。

19. 在2004年11月，公務員事務局發表諮詢文件，載述第一階段顧問就薪酬水平調查方法所提出的建議，以及公務員事務局就如何把調查結果應用於公務員所提出的建議。事務委員會在2004年11月15日的會議上聽取有關諮詢文件的簡介時，公務員事務局告知委員，在考慮如何把調查結果應用於在1997年7月1日之前已任職政府的在職人員時，政府當局已考慮《基本法》的有關條文<sup>5</sup>及下列因素：

---

4

督導委員會的成員選自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服務條件常務委員會。諮詢小組的成員包括來自4個中央評議會職方和4個主要跨部門公務員工會的代表。

5

《基本法》第一百條和第一百零三條明文提述公務員薪酬，因此尤其相關。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。"

- (a) 就在1997年7月1日之前已任職政府的公務員而言，現屆政府的政策是在其於2007年6月30日屆滿的任期內，不會將這些人員的薪酬調整至低於1997年6月30日的金額水平；及
- (b) 隨着公務員薪酬在2005年1月1日按照《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例》作出調整，各個公務員薪級表每個薪點的相關薪酬會回復至1997年6月30日的金額水平。

20. 政府當局亦告知事務委員會的委員，鑒於上述考慮因素，以及諮詢小組職方成員的意見，政府當局建議，如薪酬水平調查結果顯示公務員的薪酬水平高於私營機構的薪酬水平，政府當局應把這些人員的薪酬凍結在現時的水平，直至與私營機構的薪酬水平大致看齊。然而，當局會把所得的薪酬差距記錄下來，並會在以後每年的公務員薪酬調整工作中加以考慮，直至下一次進行薪酬水平調查為止。

21. 事務委員會在2005年3月21日的會議上聽取有關諮詢結果的簡介。在2005年3月22日，行政長官會同行政會議決定：

- (a) 應按照受聘設計調查方法的第一階段顧問所建議、並因應近日諮詢所得結果進一步修訂的調查方法，在2005年進行薪酬水平調查；及
- (b) 由於政府當局會在2005年進行薪酬水平調查，故此不會在2004-2005年度進行年度的薪酬趨勢調查。政府當局會進一步研究日後在更完備的公務員薪酬調整機制下，應否繼續進行薪酬趨勢調查。

22. 事務委員會在2005年6月20日的會議上聽取有關薪酬水平調查進展的簡介時，委員察悉公務員事務局已委聘華信惠悅顧問有限公司(下稱"華信惠悅")進行實際的調查工作(第二階段顧問)。實際的調查工作會包括3個主要階段(籌備階段、資料蒐集階段及資料整合階段)，第三階段可望於2005年11月完成。鑒於香港總商會曾於2002-2003年度委聘華信惠悅進行調查，而所得結果顯示公務員的薪酬遠高於私營機構的薪酬，部分委員深切關注該顧問對公務員薪酬水平可能已有既定立場，故此不能以公平及公正的方式進行薪酬水平調查。警察評議會(職方)的代表繼而出席2005年11月21日的事務委員會會議，表示反對政府當局委聘華信惠悅擔任公務員薪酬水平調查的第二階段顧問。他們認為，華信惠悅曾參與香港總商會的調查，委聘該公司擔任薪酬水平調查第二階段顧問已引致角色衝突，嚴重削弱華信惠悅的公正性，以及職方和公眾對即將進行的薪酬水平調查的結果所具公信力的信心。事務委員會的委員與他們同樣關注上述情況，並於2005年11月21日的會議上通過下列議案：

"本事務委員會促請公務員事務局接納公務員團體普遍的要求，撤換華信惠悅顧問有限公司進行公務員薪酬水平調查第二階段顧問。"

23. 公務員事務局在2005年12月中向事務委員會發出的書面回應中指出，該局在遴選及委聘第二階段顧問時，已嚴格恪守《物料供應及採購規例》所訂明的既定程序。此外，該局已就評審顧問公司建議書的準則，徵詢職方成員的意見。在確保公平公正的原則下，該局不能亦不應基於評審準則未有事先列明的其他考慮因素，在事後為針對某顧問公司而更改這些先前訂定的評審準則。華信惠悅在評審程序中得分最高，因此獲委聘為第二階段顧問。鑒於部分員工團體的關注，公務員事務局已覆檢遴選過程和委聘程序。公務員事務局在徵詢律政司的意見後，認為沒有理據推翻委聘華信惠悅擔任第二階段顧問的決定。

24. 在2005年12月19日的事務委員會會議上，當局匯報薪酬水平調查的最新進展。當局告知委員，第二階段顧問可望大約在2006年第一季完成涉及61個公務員職系合共193個職級的職位檢視程序，並大約在2006年第二季進行資料蒐集、整理及分析的工作。

25. 在2006年1月10日，行政長官會同行政會議決定：

- (a) 上次在2005年1月1日調整公務員薪酬後，應在2006年是次薪酬水平調查有結果時進行下一輪公務員薪酬調整工作；
- (b) 應就如何把是次薪酬水平調查的結果應用於下一輪公務員薪酬調整工作一事，尋求行政長官會同行政會議的批准；及
- (c) 由於薪酬水平調查會蒐集截至2006年4月1日的私營機構薪酬數據，政府當局不會在2005-2006年度進行年度的薪酬趨勢調查。政府當局應進一步研究日後在更完備的公務員薪酬調整機制下，應否繼續進行薪酬趨勢調查。

26. 在2006年6月19日的事務委員會會議上，公務員事務局匯報薪酬水平調查的最新進展。該局在回應委員就有關調查遲遲未能完成所表達的關注時表示，鑒於薪酬水平調查的涵蓋範圍和複雜性，加上當局在要求第二階段顧問進行下一步工作前，有需要就每一步的工作諮詢員工，有關過程至今較原先預計所需的時間為長。然而，為全面諮詢員工所用的時間是必需及有價值的。公務員事務局又指出，由於過往兩年並沒有進行年度的薪酬趨勢調查，政府當局如要制訂任何公務員薪酬調整建議，便須參考薪酬水平調查的結果，以及考慮如何把有關結果應用於公務員。薪酬水平調查會掌握私營機構截至2006年4月1日(而非原先計劃的2005年4月1日)的最新薪酬水平，使調查結果能反映私營機構在最近經濟復甦後的最新薪酬水平。根據調查的最新進展，公務員事務局有信心，第二階段顧問可在2006年年底或之前完成

這項調查及向公務員事務局匯報結果。政府當局會繼續致力全速完成薪酬水平調查餘下的工作，務求在2006年年底總結調查結果，以及在當局就建議的應用方案諮詢職方後，大約在2007年年中決定如何應用調查結果。

## 有關文件

27. 有關文件的一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2006年11月16日

## 制定更完備的公務員薪酬調整機制

有關文件的一覽表  
(截至2006年11月16日的情況)

文件	立法會文件編號
政府當局就"公務員薪酬政策和制度檢討第一階段研究中中期報告"提供的文件	CB(1)1600/01-02(01) (在2002年5月2日和6月17日的事務委員會會議上討論)
2002年5月2日事務委員會會議的紀要	CB(1)1954/01-02 (議程第I項)
2002年5月22日立法會會議的議事錄(勞永樂議員就公務員薪酬政策和制度檢討第一階段研究中中期報告動議的議案)	--
2002年6月17日事務委員會會議的紀要	CB(1)2630/01-02 (議程第IV項)
政府當局就"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"提供的文件	CB(1)66/02-03(02) (在2002年10月23日的事務委員會會議上討論)
2002年10月23日事務委員會會議紀要	CB(1)261/02-03 (議程第III項)
政府當局就"就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進行的公眾諮詢"提供的文件	CB(1)721/02-03(04) (在2003年1月20日的事務委員會會議上討論)
2003年1月20日事務委員會會議的紀要	CB(1)878/02-03 (議程第IV項)
政府當局就"制定更完備的公務員薪酬調整機制的進展"提供的文件	CB(1)450/03-04(02) (在2003年12月15日的事務委員會會議上討論)
2003年12月15日事務委員會會議的紀要	CB(1)771/03-04 (議程第IV項)
政府當局就"制定更完備的公務員薪酬調整機制的進展"提供的文件	CB(1)2118/03-04(03) (在2004年6月21日的事務委員會會議上討論)

文件	立法會文件編號
2004年6月21日事務委員會會議的紀要	CB(1)2466/03-04 (議程第III項)
政府當局就"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"提供的文件	CB(1)178/04-05(03) (在2004年11月15日的事務委員會會議上討論)
2004年11月15日事務委員會會議的紀要	CB(1)482/04-05 (議程第IV項)
政府當局就"就薪酬水平調查的建議進行諮詢的結果及下一步工作"提供的文件	CB(1)900/04-05(13) (在2005年3月21日的事務委員會會議上討論)
2005年3月21日事務委員會會議的紀要	CB(1)1247/04-05 (議程第III項)
有關"制定更完備的公務員薪酬調整機制：進行薪酬水平調查"的立法會參考資料摘要	CB(1)1163/04-05(01) (檔號：CSBCR/PG/085-001/46)
政府當局就"有關制定更完備的公務員薪酬調整機制的進展"提供的文件	CB(1)1767/04-05(01) (在2005年6月20日的事務委員會會議上討論)
2005年6月20日事務委員會會議的紀要	CB(1)2191/04-05 (議程第III項)
在公務員事務局網站上有關"公務員薪酬水平調查的顧問研究——補充資料"的文件	--
警察評議會職方協會2005年9月2日的意見書	CB(1)2295/04-05(01)
政府當局2005年9月17日對警察評議會職方協會上述意見書的書面回應	CB(1)2295/04-05(02)
警察評議會職方協會2005年9月29日的第二份意見書	CB(1)104/05-06(01)
政府當局2005年10月19日的書面回應	CB(1)104/05-06(02)
警察評議會職方協會2005年10月26日的第三份意見書	CB(1)295/05-06(05)
警察評議會(職方)2005年11月14日的第四份意見書	CB(1)295/05-06(06)

文件	立法會文件編號
2005年11月21日事務委員會會議的紀要	CB(1)674/05-06 (議程第V項)
政府當局就"制定更完備的公務員薪酬調整機制：薪酬水平調查的最新進展"提供的文件	CB(1)507/05-06(03) (在2005年12月19日的事務委員會會議上討論)
2005年12月19日事務委員會會議的紀要	CB(1)965/05-06 (議程第III項)
政府當局就"制定更完備的公務員薪酬調整機制：薪酬水平調查的進展"提供的文件	CB(1)1746/05-06(04) (在2006年6月19日的事務委員會會議上討論)
2006年6月19日的事務委員會會議的紀要	CB(1)2257/05-06 (議程第IV項)