

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)1169/14-15(03)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2015年6月22日舉行的會議

有關2015-2016年度公務員薪酬調整的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在就近年的公務員薪酬調整工作提供背景資料，並綜述議員於過去4年在公務員及資助機構員工事務委員會（下稱“事務委員會”）及財務委員會（下稱“財委會”）會議上商議公務員薪酬調整時所提出的主要關注。

背景

2. 政府當局按照行政會議於2007年通過的更完備公務員薪酬調整機制，定期進行3類不同的調查，以比較公務員薪酬和私營機構薪酬。這3類調查分別為——

- (a) 每年1次的薪酬趨勢調查，目的是確定私營機構的按年薪酬調整幅度；
- (b) 每3年1次的入職薪酬調查，目的是比較公務員文職職系的入職薪酬與資歷要求相若的私營機構職位的入職薪酬；及
- (c) 每6年1次的薪酬水平調查，目的是確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬大致相若。

薪酬趨勢調查機制及2015年薪酬趨勢調查

3. 每年的薪酬趨勢調查由薪酬趨勢調查委員會授權進行。該委員會由3方組成，成員包括4個中央評議會¹職方的代表(下稱"職方")、政府當局的代表，以及公務員薪俸及服務條件諮詢委員會²的代表。有關薪酬趨勢調查機制及調查方法的簡介，載於政府當局於2015年6月9日就2015-2016年度公務員薪酬調整發出的立法會參考資料摘要附件A。

4. 根據上述立法會參考資料摘要，2015年薪酬趨勢調查蒐集了105間公司共167 443名僱員(包括82間規模較大公司的165 892名僱員和23間規模較小公司的1 551名僱員)的基本薪金和額外酬金的調整數據。2015年薪酬趨勢調查結果載於下表——

薪金級別	基本薪金 指標 (A)	額外酬金 指標 (B)	薪酬趨勢 總指標 (A) + (B)
高層 (總薪級表第33點以上至一般紀律人員(主任級) 薪級表第39點，即59,486元至118,840元)	4.75%	-0.29%	4.46% ³
中層 (總薪級表第10至33點，即19,410元至59,485元)	5.24%	-0.18%	5.06%
低層 (總薪級表第10點以下，即低於19,410元)	4.89%	-0.16%	4.73%

¹ 4個中央評議會是高級公務員評議會、第一標準薪級公務員評議會、警察評議會和紀律部隊評議會。2013年，紀律部隊評議會職方及警察評議會4個屬會的其中3個於2013-2014年度公務員薪酬調整完成後宣布退出薪酬趨勢調查委員會。雖然政府持續多番游說他們重返薪酬趨勢調查委員會，但他們仍拒絕。他們一直有獲告知有關2015年薪酬趨勢調查的討論，並獲邀向薪酬趨勢調查委員會提出意見，但他們並沒有參與2015年薪酬趨勢調查的工作。

² 兩個諮詢委員會是公務員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。

³ 在審議2015年度的薪酬趨勢調查報告時，薪酬趨勢調查委員會留意到一間公司曾調整其在2014年提交的資料。薪酬趨勢調查委員會決定在計算2015年薪酬趨勢指標時，把該項調整包括在內。因此，高層薪金級別的薪酬趨勢總指標獲調高0.04%，即由在2015年5月19日公布的4.42%(暫定數字)調高至4.46%。

作出薪酬調整決定時考慮的因素

5. 據政府當局所述，行政長官會同行政會議每年決定公務員薪酬調整幅度時，會按既定機制考慮6項因素，即 —

- (a) 薪酬趨勢淨指標⁴；
- (b) 香港經濟狀況；
- (c) 生活費用的變動；
- (d) 政府的財政狀況；
- (e) 職方對薪酬調整的要求；及
- (f) 公務員士氣。

6. 就2015-2016年度的薪酬調整工作而言，政府當局於2015年6月9日發出有關2015-2016年度公務員薪酬調整的立法會參考資料摘要，並在當中第6至14段說明這些因素。

7. **附錄I**所載的列表顯示自1989-1990年度以來公務員薪酬調整的每年核准幅度、每年薪酬趨勢淨指標及綜合消費物價指數按年變動。

2015-2016年度薪酬調整方案

8. 署理行政長官會同行政會議根據既定機制考慮所有相關因素後，於2015年6月9日的會議上決定向職方提出以下2015-2016年度薪酬調整方案 —

薪金級別	公務員人數 ⁵	薪酬趨勢淨指標	薪酬調整方案
首長級	1 339	不適用 ⁶	3.96%
高層	18 574	3.46%	3.96%
中層	116 456	4.12%	4.62%
低層	27 196	3.02%	4.62%

⁴ 每個薪金級別的薪酬趨勢總指標在扣除相關的公務員遞增薪額開支(即給予仍未達至所屬職級頂薪點的公務員的增薪額所涉及的開支，以總薪金開支的百分比顯示)後，便得出該薪金級別的薪酬趨勢淨指標。

⁵ 數字反映截至2015年3月31日的情況，並包括約19 600名借調到／任職於以營運基金形式運作的部門、資助機構或其他公營機構的公務員。

⁶ 薪酬趨勢調查並不涵蓋在私營機構收取與首長級公務員同等薪酬的僱員。職方提出的薪酬調整要求，亦不包括首長級公務員。

9. 總括而言，高層及中層薪金級別的薪酬調整方案等同各自的薪酬趨勢淨指標加0.5%。每年的薪酬趨勢調查並不涵蓋首長級公務員。按照既定做法，首長級公務員的薪酬調整幅度與高層薪金級別公務員的薪酬調整幅度相同。低層薪金級別公務員的薪酬調整幅度則引用了"調高"安排⁷。

10. 據政府當局所述，當局已於2015年6月9日向職方提出上述薪酬調整方案。行政長官會同行政會議會進一步考慮職方的回應，然後就2015-2016年度公務員薪酬調整作出最終決定。

事務委員會及財務委員會的商議工作

11. 政府當局於每年6月向事務委員會簡介行政長官會同行政會議就該年度公務員薪酬調整作出的決定，然後於7月將關於公務員薪酬調整的撥款建議提交財委會審批⁸。議員於過去4年在事務委員會和財委會討論此議題時所表達的意見和關注綜述於下文各段。

作出薪酬調整決定時所考慮的因素

12. 2013年的公務員薪酬調整工作引致公務員職工會／員工協會大為關注及大感不滿。事務委員會先後於2013年6月17日及7月2日的會議上討論2013-2014年度公務員薪酬調整，而公務員職工會／員工協會的代表出席了後述會議，就此議題發表意見。事務委員會察悉，團體代表對薪酬調整方案感到失望。議員認為，政府當局沒有充分考慮薪酬趨勢淨指標以外的因素，特別是生活費用的變動和員工士氣。他們要求政府當局澄清在決定薪酬調整幅度時如何考慮各項因素。

13. 政府當局解釋，行政長官會同行政會議在釐定2013-2014年度公務員薪酬調整幅度時已考慮上文第5段所載的所有6項相關因素。除薪酬趨勢淨指標外，其他5項因素均不易量化，並須運用判斷力。行政長官會同行政會議作出根據各薪

⁷ 根據"調高"安排，如中層薪金級別的薪酬趨勢淨指標高於低層薪金級別的薪酬趨勢淨指標，低層薪金級別公務員的薪酬調整幅度會與中層薪金級別的薪酬趨勢淨指標看齊。此項安排於1989年按照1988年專責調查委員會的建議實行，其中一個理據是較低收入的員工大部分已達頂薪點，不再每年獲得遞增薪額。

⁸ 雖然有關2014-2015年度公務員薪酬調整的撥款建議排列於2014年7月11日財委會會議的議程，但該項建議因部分議員在財委會會議"拉布"而到2015年1月16日財委會會議才獲該委員會批准。

金級別的薪酬趨勢淨指標調整薪酬的決定，已在所有相關考慮因素之間取得平衡，並貫徹保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若的政策。事實上，自1989-1990年度起，行政長官會同行政會議經考慮所有相關因素後，在大多數情況下都決定根據薪酬趨勢淨指標調整公務員薪酬，惟過往確有公務員薪酬調整幅度不跟隨薪酬趨勢淨指標的情況，例如在通脹率高企，達雙位數字，或薪酬趨勢淨指標為負數的時候。每次的薪酬調整工作都是獨立進行的工作，而每項決定都是根據與當時情況有關的考慮因素而作出。

薪酬趨勢調查機制及調查方法

14. 委員與團體代表同樣關注到2013年薪酬趨勢調查可能未有充分反映私營機構僱員所收取的其他入息／額外福利。他們並促請政府當局檢討現行的薪酬調整機制。政府當局表示，薪酬趨勢調查委員會在進行2013年薪酬趨勢調查前曾召開會議，討論調查方法，並商定長期獎勵(例如股份及期權)因難以用金錢計量而不應納入以計算薪酬趨勢指標。對該機制作出任何根本的改動，均需由薪酬趨勢調查委員會徹底考慮，而重大的改動須經獨立的公務員薪酬及服務條件諮詢委員會通過，並經行政長官會同行政會議批准。就2014年的薪酬趨勢調查而言，政府當局已邀請薪酬趨勢調查委員會展開薪酬趨勢調查方法的檢討工作，以期尋求公眾及公務員均會接受的改善方案。

15. 部分委員認為，從薪酬趨勢總指標扣減"遞增薪額開支"，以得出薪酬趨勢淨指標的安排，對那些已達所屬職級薪級頂薪點的公務員不公平。政府當局表示，此項安排是1988年成立的調查委員會所建議。該委員會認為，每年的薪酬趨勢調查應包括私營機構僱員的所有實收薪金，包括勞績獎賞及遞增薪額。為公平起見，政府當局亦應計及向仍未達至所屬職級頂薪點的公務員支付的遞增薪額。

16. 委員察悉，部分團體代表不滿政府當局處理2013-2014年度薪酬調整工作的方法，即給予職方一段非常短的時間就薪酬調整方案作出回應，以及令公眾對職方的反建議產生誤解。他們促請政府當局檢討日後就公務員薪酬調整進行諮詢的安排。

17. 對於委員關注職方代表退出薪酬趨勢調查委員會一事，政府當局向委員保證，當局會繼續進行各方面的工作，以維持員工士氣，以及與相關職方代表保持積極而緊密的溝通。

公務員薪酬調整幅度

18. 鑑於政府當局提出的薪酬調整幅度未能追上通脹率，部分委員促請政府當局訂立政策，訂明公務員薪酬調整幅度不應低於當時的通脹率。政府當局回答時表示，公務員薪酬調整並非旨在追蹤通脹。根據現行機制，公務員薪酬調整幅度可高於或低於通脹率。自1989-1990年度以來，所有公務員薪金級別每年的薪酬調整幅度均高於綜合消費物價指數的情況共有13次，而結果相反的情況則有8次。

19. 部分委員認為2013-2014年度的公務員加薪幅度溫和，可能遏抑私營機構的加薪幅度。政府當局回應時表示，雖然政府是本港最大的僱主，但其薪酬調整應不會對整體勞工市場造成顯著影響，因為公務員隊伍的人數在本港整體就業人口中並非佔多數。事實上，公務員薪酬調整旨在跟隨而非領導市場，而每年的薪酬趨勢調查僅抽取對上一年私營機構薪酬的按年變動。

20. 對於首長級及高層薪金級別的公務員與中層和低層薪金級別的公務員之間收入差距擴闊，部分議員表示失望。他們指出，在薪酬調升後，首長級薪級表頂薪點公務員的收入，將會是總薪級表最低薪點公務員收入的23.6倍。政府當局回應時表示，公務員薪酬調整是按既定程序進行的，並無擴闊收入差距。此外，首長級及高層薪金級別自2007年以來的累積薪酬升幅為31.56%，低於中層和低層薪金級別同期35.38%的累積升幅。

21. 有議員詢問政府當局會否優化更完備的公務員薪酬調整機制。政府當局回應時表示，在完成年度薪酬趨勢調查後，薪酬趨勢調查委員會將研究改善有關機制，例如就薪酬趨勢調查選擇相若的私營公司。

公務員士氣

22. 委員察悉，在2014-2015年度公務員薪酬調整中，當局未有應部分職方代表的要求，把中層及低層薪金級別的薪酬調整幅度調整至與高層薪金級別薪酬調整幅度相同的水平，並對公務員士氣表示關注。一名議員認為，由於工作壓力不斷增加，而就2000年6月1日或之後受聘的公務員而言，退休福利又由公務員公積金計劃取代，因此公務員士氣已日益低落。該名議員並建議政府當局進行調查，評估公務員士氣。

23. 政府當局表示，政府十分重視員工士氣，並會繼續進行各方面的工作，以維持公務員士氣，包括提供額外人手，減輕公務員不斷增加的工作壓力。政府當局認為，由於據觀察所得，在2000年推行公務員公積金計劃後，在招聘或挽留人員方面並沒有顯著問題，因此在挽留及激勵員工，以及吸引具備合適才幹的人士加入公務員隊伍方面，公務員職位依然有吸引力。政府當局並沒有計劃就員工士氣進行調查。

公務員薪酬調整對非公務員合約僱員及中介公司僱員的適用

24. 部分委員關注到，為政府工作的非公務員合約僱員及中介公司僱員可能得不到與公務員相同的加薪幅度。他們建議，政府當局應設立調整非公務員合約僱員薪酬的機制。鑑於用於增加非公務員合約僱員薪酬的額外開支須由有關的局／部門承擔，一名委員建議，為鼓勵各局／部門增加轄下非公務員合約僱員的薪酬，額外款項應來自另行開設的開支總目而非個別局／部門的營運開支封套。

25. 政府當局回應時表示，由於非公務員合約僱員並非公務員，因此他們的聘用條款和條件與公務員的聘用條款和條件並不相同。政府當局認為公務員的薪酬調整不應自動適用於他們。各局長／部門首長／辦事處主管(下稱"部門首長")可全權酌情決定轄下非公務員合約僱員的薪酬調整幅度。公務員事務局已向各部門首長提供指引，闡述檢討非公務員合約僱員薪酬時須考慮的因素⁹。至於中介公司僱員，公務員事務局已向各局／部門發出一套有關恰當使用中介公司僱員的指引，當中涵蓋向各局／部門提供中介公司僱員的中介公司須遵守的工資規定。

資助機構員工的薪酬調整

26. 議員關注到，雖然部分資助非政府機構已取得額外資助金作加薪之用，但該等機構可能沒有按照與公務員相同的加薪幅度增加其員工的薪酬。議員促請政府當局設立機制，監察資助非政府機構使用該等額外資助金的情況。部分議員認為，政府當局應採取進一步措施，懲處那些剋扣用作調整員工薪酬的額外資助金的非政府資助機構，或規定資助非政府機構向政府退還沒有用作調整員工薪酬的撥款金額。

⁹ 該等因素包括：就業市場狀況、招聘結果、挽留人才的需要、生活費用、公務員薪酬調整、當時的法定最低工資，以及遵守有關原則(即非公務員合約僱員的服務條款和條件不應遜於《僱傭條例》(第57章)所訂的條款和條件，並不應較適用於職級相若的公務員的條款和條件優厚)。

27. 政府當局表示，資助機構僱員與公務員的薪酬及服務條件已經脫鈎。雖然政府當局會向資助非政府機構提供足夠的撥款，讓該等機構能按照公務員薪酬調整幅度調整其員工的薪酬，但個別非政府機構作為僱主，可自行決定是否及如何調整其僱員的薪酬。然而，政府當局會提醒非政府機構，政府給予的額外撥款是為了讓該等機構能調整其員工的薪酬。

28. 有議員詢問當局是否規定資助非政府機構必須向在有關年度4月1日此具追溯效力的日期後辭職的僱員補發增薪。政府當局回覆時表示，資助非政府機構並不受政府控制，政府當局不能強制規定這些機構須向已離職的僱員補發增薪。

調整薪酬的時間差距

29. 部分委員認為，由於政府當局需要時間進行薪酬趨勢調查及作出薪酬調整決定，因此公務員薪酬調整總是落後於經濟周期。他們認為既定機制應有更大彈性，以確保薪酬調整不會落後於當前的市場趨勢，尤其是在生活開支不斷上升的時候。

30. 政府當局表示，由於現有公務員薪酬調整機制的運作涉及參考薪酬趨勢調查，而薪酬趨勢調查會蒐集過去12個月私營機構按年實際薪酬調整幅度的數據，故此在時間上難免會有差距。若薪酬趨勢調查以當前財政年度私營機構薪酬調整的預測為依據，則會令人關注有關預測的準確性及公信力。

最新發展

31. 政府當局將於2015年6月22日的會議上向事務委員會簡介2015-2016年度公務員薪酬調整事宜。

32. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年6月16日

附錄 I

自1989-1990年度起的公務員薪酬調整

(資料來源：立法會CB(1)2901/09-10(01)號文件的附件及
政府統計處發表的消費物價指數月報)

財政年度	薪金級別	薪酬趨勢淨指標 (%)	薪酬調整幅度 (%) #	綜合消費物價指數按年變動(%)
1989-1990	高層	13.43	13.43	10.2
	中層	14.81	14.81	
	低層	14.66	14.81*	
1990-1991	高層	17.00	15.00	10.8
	中層	16.46	15.00	
	低層	15.11	15.00	
1991-1992	高層	11.88	10.43	11.0
	中層	12.49	10.43	
	低層	12.09	10.43	
1992-1993	高層	11.17	11.17	9.4
	中層	10.82	11.60	
	低層	10.68	11.60*	
1993-1994	高層	9.76	9.76	8.5
	中層	10.66	10.66	
	低層	10.54	10.66*	
1994-1995	高層	9.47	9.47	9.2
	中層	9.89	9.89	
	低層	9.69	9.89*	
1995-1996	高層	9.98	9.98	8.4
	中層	10.14	10.14	
	低層	9.61	10.14*	
1996-1997	高層	7.68	7.68	6.1
	中層	7.67	7.67	
	低層	6.83	7.67*	
1997-1998	高層	6.90	6.90	5.6
	中層	6.81	6.81	
	低層	6.38	6.81*	

除非另有註明，否則所有薪酬調整均在財政年度開始時(即4月1日起)生效。

* 已引用"調高"安排。

財政年度	薪金級別	薪酬趨勢 淨指標 (%)	薪酬調整 幅度 (%) #	綜合消費物價 指數按年變動 (%)
1998-1999	高層	6.03	6.03	1.1
	中層	5.79	5.79	
	低層	5.01	5.79*	
1999-2000	高層	-0.13	凍薪	-4.8
	中層	0.84	凍薪	
	低層	-0.54	凍薪	
2000-2001	高層	-0.41	凍薪	-3.0
	中層	-1.97	凍薪	
	低層	-1.78	凍薪	
2001-2002	高層	4.99	4.99	-1.8
	中層	2.38	2.38	
	低層	1.97	2.38	
2002-2003 ¹	高層	-4.42	-4.42	-2.9
	中層	-1.64	-1.64	
	低層	-1.58	-1.58	
2003-2004 ²	高層	-	-3.01	-2.6
	中層	-	-3.07	
	低層	-	-3.13	
2004-2005	高層	-	-3.10	0.1
	中層	-	-3.17	
	低層	-	-3.23	
2005-2006 ³	高層	-	-	1.5
	中層	-	-	
	低層	-	-	

除非另有註明，否則所有薪酬調整均在財政年度開始時(即4月1日起)生效。

* 已引用 "調高" 安排。

¹ 減薪在2002年10月1日起生效。

² 薪酬趨勢調查在2003-2004年度和2004-2005年度暫停。首長級薪級第3點以下或同等薪級的公務員薪點回復至1997年6月30日按現金計算的水平；有關的減薪分兩次進行，分別於2004年1月1日和2005年1月1日起生效，每次的調整幅度大致相同；首長級薪級第3點或以上或同等薪級的公務員薪點則回復至1997年6月30日按現金計算的水平，由2004年1月1日起生效。

³ 由於以2006年4月1日作為參照日期的薪酬水平調查尚未完成，因此2005-2006年度和2006-2007年度暫停進行薪酬趨勢調查。這兩個年度並沒有調整公務員的薪酬。

財政年度	薪金級別	薪酬趨勢 淨指標 (%)	薪酬調整 幅度 (%) #	綜合消費物價指 數按年變動(%)
2006-2007	高層	-	-	2.0
	中層	-	-	
	低層	-	-	
2007-2008	高層	4.96	4.96	2.7
	中層	4.62	4.62	
	低層	3.91	4.62*	
2008-2009	高層	6.30	6.30	3.6
	中層	5.29	5.29	
	低層	3.90	5.29*	
2009-2010 ⁴	高層	-5.38	-5.38	0.6
	中層	-1.98	凍薪	
	低層	-0.96	凍薪	
2010-2011	高層	1.60	1.60	2.9
	中層	0.56	0.56	
	低層	0.16	0.56 *	
2011-2012	高層	7.24	7.24	5.6 (5.8)
	中層	6.16	6.16	
	低層	5.16	6.16 *	
2012-2013	高層	5.26	5.26	3.7 (4.1)
	中層	5.80	5.80	
	低層	4.56	5.80 *	
2013-2014	高層	2.55	2.55	4.4 (4.0)
	中層	3.92	3.92	
	低層	3.92	3.92	
2014-2015	高層	5.96	5.96	4.5 (3.2)
	中層	4.71	4.71	
	低層	3.80	4.71 *	
2015-2016	高層	3.46	3.96	2016年4月公布
	中層	4.12	4.62	
	低層	3.02	4.62 *	

除非另有註明，否則所有薪酬調整均在財政年度開始時(即4月1日起)生效。

* 已引用"調高"安排。

() 表示剔除所有政府一次性紓困措施影響後的變動率。

⁴ 高層薪金級別的公務員由2010年1月1日起減薪。

相關文件一覽表
2015-2016年度公務員薪酬調整

會議	日期	文件
公務員及資助 機構員工事務 委員會	2010年6月21日 (項目IV)	立法會參考資料摘要 會議紀要
	2011年6月20日 (項目IV)	立法會參考資料摘要 會議紀要
	2012年6月18日 (項目II)	立法會參考資料摘要 會議紀要 政府當局的跟進文件
	2013年6月17日 (項目IV)	立法會參考資料摘要(2013年6月4日發出) 立法會參考資料摘要(2013年6月11日發出) 會議紀要 政府當局的跟進文件
	2013年7月2日 (特別會議) (項目I)	立法會參考資料摘要(2013年6月4日發出) 立法會參考資料摘要(2013年6月11日發出) 會議紀要
財務委員會	2013年7月12日	政府當局提供的文件 會議紀要

會議	日期	文件
公務員及資助 機構員工事務 委員會	2014年6月23日 (項目IV)	<u>立法會參考資料摘要(2014年6月10日 發出)</u> <u>立法會參考資料摘要(2014年6月17日 發出)</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2015年1月16日	<u>政府當局提供的文件</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部4
2015年6月16日