

二零一九年一月二十一日會議
資料文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會
公務員薪酬水平調查及入職薪酬調查檢討

目的

公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）已就公務員薪酬水平調查及入職薪酬調查完成檢討和發表報告書。本文件概述檢討的結果及建議，並邀請委員提出意見。

背景

2. 公務員薪酬政策的目的，是提供足夠的薪酬以吸引、挽留和激勵具合適才幹的人，為市民提供效率和成效兼備的服務；並使公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若。為落實這項政策，政府在2007年制定了「更完備的公務員薪酬調整機制」（「更完備機制」），當中包括三項定期進行的薪酬調查，即每年一次的薪酬趨勢調查，以確定私營機構在年度之間的薪酬調整；每三年一次的入職薪酬調查，以比較公務員非首長級文職職系的入職薪酬與資歷及／或經驗要求相若的私營機構職位的入職薪酬；以及每六年一次的薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。自實施「更完備機制」以來，政府邀請了薪常會進行了三次入職薪酬調查（即2009年、2012年和2015年入職薪酬調查）及一次薪酬水平調查（即2013年薪酬水平調查）。

3. 因應薪常會在 2013 年薪酬水平調查及 2015 年入職薪酬調查提出的建議，包括應在下一輪調查前檢討調查方法、應用事宜和進行調查的時間性，以及就資歷組別 8 (學位及相連職系) 進行專題研究，為日後進行的調查提供有用的參考資料和穩妥的基礎，政府於 2017 年 4 月邀請薪常會為薪酬水平調查及入職薪酬調查進行有關檢討。薪常會於 2018 年 12 月 17 日向行政長官呈交薪常會第五十九號報告書，當中載錄了薪常會就薪酬水平調查及入職薪酬調查的檢討結果和建議，報告書可於以下網址下載：
<https://www.jsscs.gov.hk/reports/ch/59/pls&sssindex.html>，我們也將十份報告書副本留在委員會秘書處方便議員參閱。

檢討報告主要內容

4. 薪常會委聘了顧問公司，為檢討提供專業意見和蒐集相關市場數據。檢討的範圍涵蓋薪酬水平調查和入職薪酬調查的調查方法、資歷組別 8 的專題研究，以及海外國家公務員薪酬安排的研究¹。在檢討兩項調查的調查方法時，薪常會亦檢視了進行兩項調查的頻率及調查結果的應用事宜。至於資歷組別 8 的專題研究則旨在探討該資歷組別的獨有情況和特點²。

¹ 海外國家的研究涵蓋澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國，探討了這些國家的公務員薪酬制度、薪酬調整和檢討，以及各國政府如何進行薪酬調查和釐定公務員職位的入職薪酬。

² 在 2015 年入職薪酬調查中，薪常會觀察到公務員資歷組別 8 入職職級及私營機構學位畢業生入職職位具備某些獨有情況及特點，例如：(a)相對於其他資歷組別，私營機構學位畢業生入職職位的薪酬分散程度較大；(b)資歷組別 8 的公務員基準薪酬與對比的私營機構薪酬上四分位值出現較大的差距；以及(c)相對於其他資歷組別，私營機構學位畢業生入職職位的入職薪酬錄得較低的增長率。

職方參與

5. 薪常會在進行檢討的不同階段，一直與職方保持溝通和交換意見，包括就檢討的架構、工作計劃和進行資歷組別⁸專題研究的方法、海外國家的研究，以及主要檢討結果和建議等，與四個中央評議會的職方代表及四個主要跨部門公務員工會的代表³分享和聽取意見，並在檢討過程中適當地考慮有關意見。

6. 是次的檢討結果和薪常會提出的建議摘要載於報告書中的“結論及建議摘要”（見附件一），其重點於下文概述。

薪酬水平調查的調查方法

7. 就薪酬水平調查，薪常會建議繼續沿用廣義界定的職位屬系和職位級別法⁴，並提出優化建議，當中包括—

- (a) 沿用現時的五個職位級別分類法，但把職位屬系數目由五個增至六個，以改善職位比較的精確度。因應此優化措施，調查機構的數目會由70至100間增至100至130間，以確保有足夠的數據；
- (b) 要求未來參與調查的私營機構特別就入職職位提供與薪酬有關的額外資料，令經優化的薪酬水平調查能提供概括的指標，用以了解按不同資歷組別分類的私營機構入職職位的薪酬水

³ 四個中央評議會是高級公務員評議會、警察評議會、紀律部隊評議會和第一標準薪級公務員評議會。而四個主要跨部門公務員工會為政府人員協會、香港公務員總工會、香港公務員工會聯合會和政府紀律部隊人員總工會。

⁴ 在薪酬水平調查中，公務員比較職位現時按工作內容、工作性質及對政府運作發揮的作用劃分為五個職位屬系，以及根據其須承擔責任的輕重及一般資歷和經驗要求劃分為五個職位級別。

平，是否與公務員的相應資歷組別的基準薪酬大致相若；及

- (c) 放寬公務員比較職位的選取準則，編制不少於 50 個職位的職系和單一職級的職系可納入到日後的薪酬水平調查，以期增加調查的數據點。

薪常會建議繼續沿用的五個職位級別分類法及經優化的職位屬系分別見附件二及三。

入職薪酬調查的調查方法

8. 就入職薪酬調查，薪常會建議繼續沿用資歷組別和職位屬系框架⁵、現行的選取私營機構職位準則⁶，以及數據蒐集審核準則⁷。入職薪酬調查的職位屬系框架見附件四。

應用調查結果

9. 薪常會認為，鑑於市場情況多變，而薪酬調查只蒐集特定時間的市場資料，在應用薪酬調查結果時，如只跟隨私營機構薪酬在某一刻的狀況，而沒有同時考慮其他因素，並不全面。薪常會因此不建議使用預先設

⁵ 現時，公務員的基本職級分類為 11 個資歷組別，一般來說，每個資歷組別都有其基準薪酬。這些基準是參考以往入職薪酬調查所顯示的結果，按私營機構中學歷及經驗（如適用）要求相類的職位的入職薪酬等因素而釐定。在比較公務員與私營機構的入職職位時，主要考慮兩方面，即學歷要求和經驗（如適用），以及職能。前者反映於資歷組別，而後者反映於職位屬系。

⁶ 入職薪酬調查在選取私營機構入職職位與公務員入職職位作比較時，採用的準則為 (a)所選取的職位應與有關資歷組別內公務員職系的基本職級聘任時最低資歷要求相似；(b)所選取的職位應按有關資歷組別各職位屬系，擔當與公務員職系基本職級相若的職能；以及(c)所選取的職位應為全職職位，並只以適用於香港的因素和考慮條件為基礎來釐定薪酬。

⁷ 每個資歷組別的私營機構職位薪酬數據點應至少涵蓋公務員基本職級的相應職位屬系數目的 60%，以及至少涵蓋所有參與調查機構數目的 15% 或 15 間參與調查機構（以較少者為準）。就資歷組別 4（技術督察及相連職系：高級證書或同等學歷加經驗）而言，薪常會建議下一次調查的顧問研究放寬資歷組別 4 的審核準則（例如由至少 15 間參與調查機構減至十間），以納入更多私營機構。

定的幅度，以機械方式應用日後的調查結果，而應繼續沿用全面考慮的做法應用日後兩項調查的調查結果。

進行調查的頻率

10. 薪常會考慮到，薪酬水平調查的目的旨在檢視公務員非首長級文職職系的薪酬水平，建議應維持每六年一次進行這項調查，而下一次薪酬水平調查可在2019年展開。至於入職薪酬調查方面，薪常會已檢視顧問就進行調查的頻率所提出的其他方法的利與弊，當中包括輪流交替地進行入職薪酬調查及薪酬水平調查，即入職薪酬調查的頻率由每三年一次改為每六年一次，或是因應特定的情況，在有需要時才進行入職薪酬調查。薪常會認為後者較為可取，即政府可在檢視薪酬水平調查所顯示的概括指標和特定情況後，才考慮是否有需要進行全面或涵蓋範圍較小的入職薪酬調查，這個方案亦獲得大部分職方的支持。

資歷組別8的專題研究

11. 在2015年的入職薪酬調查中，薪常會觀察到公務員資歷組別8及私營機構學位畢業生入職職位之間的獨有情況及特點，因此建議應從較宏觀及長遠的角度就資歷組別8進行專題研究，以決定是否需要就資歷組別8改善入職薪酬調查的調查方法和如何應用未來調查結果。在此項專題研究中，顧問採用了與2015年入職薪酬調查相同的調查方法來蒐集數據，共有來自本地多個行業的74間私營機構參與。研究顯示私營機構學位畢業生入職職位薪酬的上四分位值低於公務員資歷組別8的基準薪酬（總薪級表第14點）19.8%。

12. 薪常會認為，在闡釋從調查錄得僱員在入職時的任何薪酬差異時，應適當地考慮私營機構及政府在人力資源管理上的做法本質上的差異，例如公務員編制有其規限，層級和架構分明；私營機構則較靈活和有不同的事業路徑，優秀人才更可以透過管理實習生及特快晉升計劃，在短期內晉升至管理職位，令其薪酬有顯著增幅，但這類計劃未能在研究中反映。顧問於研究中亦注

意到近年私營機構創造的高端職位數目未能趕上學位畢業生供應的增幅，愈來愈多學位畢業生投入需要較少專業知識的職位（例如文員及服務業人員），令他們的薪酬待遇相對較低。鑑於種種因素造成的私營機構學位畢業生入職職位和公務員資歷組別8的基準薪酬的薪酬差距，加上私營機構已不再單純以資歷要求去釐定入職職位的薪酬，薪常會建議如進行涵蓋資歷組別8的入職薪酬調查，在闡釋私營機構學位畢業生的調查結果時，應繼續採用現行全面考慮的做法，更靈活地處理該資歷組別相關的調查結果。薪常會亦建議在開展調查前，探討可否更精確地選取私營機構職位，以比較公務員資歷組別8的職級。

海外國家公務員薪酬安排的研究

13. 研究顯示，納入研究的五個國家在公務員薪酬管理方面各自採用不同做法，以配合其特定需要。這些國家與香港在文化、社會和政治環境方面迥然不同，故此這些國家的公務員薪酬安排（無論是整體而言或是個別組成部分），未必能夠直接套用或適用於香港。薪常會看不到政府有充分理由，對公務員隊伍的管理作出根本改變。政府在釐定公務員薪酬調整時，除了考慮薪酬調查結果以外，也應考慮其他相關因素。薪常會亦注意到，在過去幾次的薪酬水平調查和入職薪酬調查中考慮調查結果時，採用的全面考慮的做法，與從納入研究的五個國家中所觀察到的趨勢吻合。

未來路向

14. 我們已邀請職方就報告書內的檢討結果及建議向當局提供意見。由於檢討結果可能會影響未來整體公務員隊伍（包括紀律部隊及首長級人員）薪酬的相關安排，因此我們亦已邀請紀律人員薪俸及服務條件常務委員會以及首長級薪俸及服務條件常務委員會就報告書提供意見。在收到各持份者的意見後，我們會就如何作出跟進提出建議，呈交行政長官會同行政會議作決定，並會適時向委員會匯報。

徵詢意見

15. 請委員就報告書所載的檢討結果和建議提出意見。

公務員事務局
二零一九年一月

(摘錄自公務員薪俸及服務條件常務委員會第五十九號報告書：
公務員薪酬水平調查及入職薪酬調查檢討)

結論及建議摘要

段數

薪酬水平調查的調查方法

- (1) 公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）評估了薪酬水平調查的其他職位比較方法後，認為現行的廣義界定的職位屬系和職位級別法仍是最合適方法，去確定公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，並建議繼續採用。 3.2 – 3.6
- (2) 薪常會檢視了是否有足夠理由，把薪酬水平調查的職位級別數目與薪酬趨勢調查的薪金級別數目劃一。在充分顧及進行薪酬水平調查的目的後，薪常會認為五個職位級別分類方法仍然是最合適的安排，因其在數據的精確度和應用調查結果的針對性方面比三個職位級別分類方法較為優勝。薪常會因此建議繼續採用五個職位級別分類方法。 3.10 – 3.12
- (3) 薪常會一方面考慮到有需要提高職位比較的精確度，而另一方面考慮到無法就某些職位屬系和職位級別組合取得足夠數據的風險，在取其平衡後認為，與八個職位屬系的方法比較，現行五個職位屬系的方法，或六個職位屬系的方法，是更為實用的方案。由於六個職位屬系的方法與五個職位屬系相比，會稍為提高職位比較的精確度，而顧問亦認為前者切實可行，薪常會建議下一次薪酬水平調查採用六個職位屬系。 3.13 – 3.14

系的方法作為改善措施。

- (4) 薪常會建議微調兩項選取公務員比較職位的準則，因而編制不少於 50 個職位的職系和單一職級的職系可納入到日後的薪酬水平調查。至於其餘的選取準則，薪常會認為它們相關和適用，並建議在下一次的薪酬水平調查繼續沿用。 3.15 – 3.17
- (5) 薪常會在審閱顧問提交的結果和建議後，建議繼續剔除首長級職系、紀律部隊職系、教育界別及社會福利界別。至於醫護界別，薪常會建議，在決定應否把醫護界別從調查中剔除前，由下一次薪酬水平調查的顧問進行一次簡短的研究，以確定醫護界別（包括醫院管理局及其他大型私營醫護機構）在釐定薪酬時是否繼續參考公務員薪級表或薪酬調整。 3.18 – 3.20
- (6) 薪常會認為，選取納入調查的機構的準則合適，並建議予以保留。由於薪常會建議日後的薪酬水平調查採用六個職位屬系的分類方法，薪常會也建議增加調查機構的數目，由 70 至 100 間增至 100 至 130 間，以確保數據維持在足夠的水平。 3.21 – 3.23
- (7) 薪常會建議跟隨慣常做法，即下一次薪酬水平調查的顧問在展開實際調查工作之前，按照放寬的選取準則，在考慮過最新編制情況及職方意見後，才敲定公務員比較職位的最終名單。 3.24 – 3.25

		段數
(8)	薪常會建議在日後的薪酬水平調查的問卷內，要求參與的私營機構特別就入職職位提供與薪酬有關的額外資料，令經優化後的薪酬水平調查能提供概括的指標，用以了解按不同資歷組別分類的私營機構入職職位的薪酬水平，是否與公務員的相應資歷組別的基準大致相若。這些指標不會作為考慮調整入職薪酬的基礎。	3.26
(9)	為進一步提高職位配對的透明度及質素保證，薪常會建議可鼓勵參與調查的私營機構提供職位的職責表，以配對公務員比較職位。薪常會亦建議，負責進行下一次薪酬水平調查的顧問就相關規則及職位配對程序向職方提供詳細的指南。	3.27
(10)	薪常會認為，劃一以四月一日作為調查參照日期，可令薪酬調查掌握較新的薪酬資料，有助應用上作出相關決定，因此建議採納這個安排。薪常會認同，在下一次薪酬水平調查開始前，可在考慮包括職方在內的各持份者的意見後，才決定詳細安排。	3.28 – 3.30
(11)	薪常會建議日後的薪酬水平調查繼續沿用現行蒐集和整合數據的做法。	3.31 – 3.33
入職薪酬調查的調查方法		
(12)	薪常會評估了比較職位的其他方法，建議入職薪酬調查繼續沿用資歷組別和職位屬	4.5 – 4.6

系框架。

段數

- (13) 考慮到資歷組別 10 和資歷組別 11 的最新情況，薪常會建議下一次入職薪酬調查應繼續剔除這兩個資歷組別的基本職級，並以內部對比關係來釐定其入職薪酬。 4.7 – 4.12
- (14) 薪常會注意到，職方有評論指現時若干職級的入職條件，或許已經偏離現時市場的做法，以及他們提出就相關職系進行職系架構檢討的要求。薪常會會向政府傳達這些意見。薪常會亦注意到政府就職系架構檢討採取的相關政策，而政府亦按既定政策處理職系架構檢討的要求。 4.14
- (15) 薪常會建議下一次入職薪酬調查沿用八個職位屬系的分類方法；如有需要，下一次入職薪酬調查的顧問可參考該次調查的範圍，檢討職位屬系的分類方法。 4.15 – 4.17
- (16) 薪常會認為，現行的選取私營機構職位準則適切地反映了與私營機構大致相若的薪酬指標，並建議在下一次入職薪酬調查繼續沿用。 4.18
- (17) 薪常會建議在下一次入職薪酬調查中，繼續沿用現行選取納入調查的私營機構的準則。 4.19
- (18) 就薪酬水平調查的調查參照日期、數據蒐集和整合方法作出的考慮和建議，同樣適 4.20 和 4.22

段數
用於入職薪酬調查。

- (19) 就入職薪酬調查的數據蒐集，薪常會建議繼續沿用有利確保資歷組別和職位屬系組合數據代表性的審核準則。

4.21

應用調查結果

- (20) 薪常會認為，預先設定幅度會造成以機械方式應用調查結果的情況；以顧及相關原則和考慮因素以符合香港的需要而言，這個做法限制薪酬調整機制的靈活度。鑑於市場情況多變，而薪酬調查只蒐集特定時間的市場資料，在應用薪酬調查結果時，如只跟隨私營機構薪酬在某一刻的狀況，而沒有同時考慮其他因素，並不全面。薪常會因此不建議使用預先設定的幅度，以機械方式應用日後的調查結果。

5.3 – 5.4

- (21) 薪常會建議，在考慮應用薪酬水平調查及入職薪酬調查的結果時，應繼續沿用全面考慮的做法。

5.5 – 5.10

進行調查的頻率

- (22) 薪常會考慮到，薪酬水平調查的目的旨在檢視公務員非首長級文職職系的薪酬水平，建議應維持每六年進行這項調查一次。

6.2

- (23) 薪常會已檢視顧問就進行調查的頻率所提出的其他方法的利與弊，當中包括輪流交

6.3 – 6.11

段數

替地進行入職薪酬調查及薪酬水平調查，而入職薪酬調查的頻率由每三年一次改為每六年一次，或因應特定的情況而在有需要時才進行入職薪酬調查。薪常會認為後者較為可取，即政府可在檢視薪酬水平調查所顯示的概括指標和上述的特定情況後，考慮是否有需要進行全面的入職薪酬調查或涵蓋範圍較小的入職薪酬調查。這個方案獲得大部分職方的支持，同時職方亦要求在考慮的過程中能夠參與。因此，薪常會向政府建議這個方案，以供考慮。如採納這個方案，下一次薪酬水平調查可望在二零一九年展開。

資歷組別 8（學位及相連職系）的專題研究

- | | |
|---|-----------|
| (24) 薪常會觀察到，私營機構及政府不同的薪酬處理方法是導致資歷組別 8 職級的基準薪酬及私營機構學位畢業生入職職位薪酬的差距擴大的原因。有不同因素導致薪酬有很大程度的分散，包括特定專業知識或技能的供求情況、學位畢業生受聘於各種不同類型的職位、同一私營機構裏不同科別的職位，以及根據學位畢業生的質素及能力給予的不同薪酬。 | 7.7 – 7.8 |
| (25) 薪常會認為，在闡釋從調查錄得僱員在入職時的任何薪酬差異時，應適當地考慮私營機構及政府在人力資源管理上的做法本質上的差異。 | 7.13 |

- | | 段數 |
|---|------|
| (26) 鑑於種種因素造成的薪酬差距，加上私營機構已不再單純以資歷要求去釐定入職職位的薪酬，薪常會建議如進行入職薪酬調查並在調查涵蓋資歷組別 8，在闡釋私營機構學位畢業生的調查結果時，應繼續採用現行全面考慮的做法，更靈活地處理該資歷組別相關的調查結果。薪常會亦建議在開展調查前，探討可否更仔細地選取私營機構職位，以比較公務員資歷組別 8 的職級。 | 7.15 |
| (27) 薪常會建議，下一次調查的顧問研究放寬資歷組別 4 的審核準則（例如由至少 15 間參與調查機構減至十間），以納入更多私營機構。至於資歷組別 3 第一組，顧問預期數據不足的情況在將來仍會持續。薪常會注意到，一些職方認為有些職級的新入職公務員持有的學歷和／或經驗與入職條件不同，並且往往高於入職條件，並建議政府應根據未來的薪酬調查結果，進一步考慮與資歷組別架構相關的事宜。 | 7.20 |

海外國家公務員薪酬安排的研究

- | | |
|--|-----|
| (28) 薪常會看不到政府有充分理由，純粹為了跟隨國際上的慣例，而對公務員隊伍的管理作出根本改變。政府在釐定薪酬調整時，除了考慮薪酬調查結果以外，也應考慮其他相關因素。 | 8.5 |
| (29) 薪常會注意到，在過去幾次的薪酬水平調 | 8.6 |

段數

查和入職薪酬調查中考慮調查結果時，採用的全面考慮的做法，和從納入研究的五個國家中所觀察到的趨勢吻合。

薪酬水平調查中的五個職位級別分類方法

職位級別 1

(第一標準薪級表第0至13點及
總薪級表第0至10點)

操作人員

職位級別 2

(總薪級表第11至23點)
技術人員和助理行政人員／
專業人員

職位級別 3

(總薪級表第24至33點)
中層行政人員和專業人員

職位級別 4

(總薪級表第34至44點)
經理和高級專業人員

職位級別 5

(總薪級表第45至49點)
高級經理和最高層專業人員

附件三

現行薪酬水平調查的五個職位屬系和
建議的六個職位屬系分類

五個職位屬系 (現行分類)	六個職位屬系 (建議分類)
文書及秘書	文書及秘書
內部支援	內部支援
公共服務	公共服務 (個人、社會及社羣)
	公共服務 (資源及設施)
工務	工務
操作支援	操作支援

附件四

入職薪酬調查的職位屬系框架

職位屬系	描述
職位屬系 1	文書及秘書
職位屬系 2	內部支援（機構服務）
職位屬系 3	內部支援（技術及營運）
職位屬系 4	公共服務（社會及個人服務）
職位屬系 5	公共服務（社羣）
職位屬系 6	公共服務（資源及設施）
職位屬系 7	工務
職位屬系 8	操作支援