

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)414/18-19(07)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2019年1月21日舉行的會議

公務員薪酬水平調查及入職薪酬調查 背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關公務員薪酬水平調查及入職薪酬調查的背景資料，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會("事務委員會")以往曾經進行的討論。

背景

公務員薪酬政策

2. 據政府當局表示，政府的公務員薪酬政策，是提供足夠薪酬以吸引、挽留和激勵具合適才幹的人，為市民提供有效率和成效兼備的服務，並透過保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，確保公務員和他們所服務的市民都認為公務員薪酬是公平的。

更完備的公務員薪酬調整機制

3. 為落實上述公務員薪酬政策，行政會議於2007年通過更完備的公務員薪酬調整機制("更完備機制")，定期進行3項獨立調查，以比較公務員與私營機構薪酬；該3項獨立調查為：

- (a) 每年進行的薪酬趨勢調查，以確定私營機構在年度之間的薪酬調整；

- (b) 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
- (c) 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。
4. 自更完備機制於 2007 年實施以來，公務員薪俸及服務條件常務委員會("薪常會")進行了 3 次入職薪酬調查(即 2009 年、2012 年及 2015 年入職薪酬調查)及 1 次薪酬水平調查(即 2013 年薪酬水平調查)。¹ 在 2013 年薪酬水平調查完成後，薪常會認為根據對上兩次薪酬水平調查所得的經驗，目前是適當時機對薪酬水平調查作出檢討。在 2015 年入職薪酬調查中，薪常會觀察到公務員資歷組別 8(學位及相連職系)²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，因此進一步建議就資歷組別 8 進行專題研究。

事務委員會過往的討論

5. 委員普遍要求當局就薪酬水平調查及入職薪酬調查進行檢討。下文各段撮述實施更完備機制以來委員就薪酬水平調查及入職薪酬調查所提出的主要意見和關注。

薪酬水平調查

進行薪酬水平調查的需要

6. 有委員表示，鑑於每年進行的薪酬趨勢調查亦可達致確定公務員薪酬是否保持與私營機構薪酬大致相若的目的，而薪酬水平調查需要大量時間和資源才能完成，因此，他們質疑是否需要進行薪酬水平調查。有委員建議政府當局應考慮可否把薪酬水平調查及薪酬趨勢調查合而為一。政府當局解釋，薪酬水平調查與薪酬趨勢調查為兩種不同的調查，薪酬趨勢調查旨在確定私營機構在年度之間的薪酬調整幅度，而薪酬水平調查則旨在確定公務員薪酬是否保持與私營機構薪酬大致相若。薪酬水平調查較為繁複，調查範圍以至對公務員隊伍的影響亦較

¹ 薪常會是一個由行政長官委任的組織，負責就公務員非首長級文職職系的架構、薪酬及服務條件提供意見。

² 現時，公務員的基本職級按照入職要求分類為 11 個不同的資歷組別。資歷組別 8 在政府就 2015 年入職薪酬調查某些資歷組別的分類和名稱作出調整前稱為資歷組別 9。

廣泛；與薪酬趨勢調查比較，薪酬水平調查的工作繁複得多，並需要更多時間才能夠完成。

調查方法

7. 事務委員會討論 2013 年薪酬水平調查時，有委員對當局選取私營機構作調查的準則表示關注。委員表示，批發、零售及進出口貿易業在香港經濟活動中的角色日漸式微，但被選取的私營機構有 15.6% 來自該等行業，委員詢問原因為何，以及被選取的私營機構有否包括非法定公共機構。

8. 政府當局解釋，在決定採用哪種準則選取私營機構納入調查範圍以收集薪酬資料方面，指導原則是納入調查範圍的各間機構整體上應能合理反映香港市場普遍的薪酬水平，以供參考。據此，2013 年薪酬水平調查所採用的其中一項選取準則是，被選取的機構應廣泛代表各經濟行業，並僱用 100 名或以上僱員。2013 年薪酬水平調查按 9 個經濟行業分類的 128 間參與機構亦大致符合統計處統計數字所反映的市場情況。根據統計處的數字，就 2013 年第三季度而言，在本港僱用最少 100 名僱員的機構中，19.1% 屬於批發、零售及進出口貿易業，而在 2013 年薪酬水平調查中，15.6% 提供數據的機構屬於同一行業。關於該項調查有否納入非法定公共機構的問題，政府當局表示，2013 年薪酬水平調查的其中一項選取準則是，有關的私營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 5 年內沒有這樣做。

9. 關於應否以新法定最低工資額的生效日期作為釐定薪酬水平調查參照日期³的問題，政府當局回應時表示，當局無意就參照日期向薪常會提出任何指示，因為私營機構如何釐定薪酬水平會有多項考慮因素，而當時的法定最低工資額可能只是其中一項因素。再者，由於收集薪酬數據的程序及就調查進行的其他準備工作需時完成，因此設定新的法定最低工資額與進行私營機構及公務員薪酬比較之間仍會存在時間差距。

調查結果的適用情況

³ 據薪常會 2013 年薪酬水平調查報告，就數據的收集，調查工作訂定參照日期，以收集私營機構在調查參照日期前的 12 個月內的薪酬數據。就 2013 年薪酬水平調查的參照日期，薪常會的考慮因素包括調查工作的整體時間表、參照日期應貼近開展收集數據的時間，讓薪常會在參照日期起計約 1 年內向當局提交報告，以及新訂的法定最低工資的影響。經考慮職方的意見並衡量各個不同方案後，薪常會決定把 2013 年薪酬水平調查的參照日期訂定為 2013 年 10 月 1 日。

10. 鑑於公務員隊伍與私營機構的固有差異及獨特性，有委員質疑比較公務員薪酬及私營機構薪酬是否恰當。政府當局回應時表示，薪常會在建議應用調查結果時已考慮這些差異及獨特性。在薪酬水平調查中就每個職位級別⁴比較公務員薪酬和私營機構薪酬時，只以現金報酬總額而非基本現金報酬為基礎。公務員的現金報酬總額包括薪金和以現金形式提供的附帶福利，例如房屋津貼、本地教育津貼、海外教育津貼及學生旅費津貼。同樣地，私營機構的現金報酬總額包括基本薪金、浮動薪酬和以現金形式提供的附帶福利。

11. 部分委員關注到，由於私營機構特別是金融、保險及地產界的機構給予高級職員的薪酬傾向較初級職員優厚，如在下次薪酬水平調查中繼續採用 5%作為每個職位級別的公務員和私營機構薪酬指標之間的可接受偏差幅度，初級公務員的薪金很可能會下調。該等委員認為，薪酬水平調查會擴大高級與初級公務員的薪酬差距，繼而會在公務員之間產生衝突，並使本港貧富懸殊的情況更為惡化。他們質疑是否應該繼續進行薪酬水平調查。

12. 不過，部分委員認為，除非可找到其他更佳方法，否則應該繼續進行薪酬水平調查，而本港貧富懸殊的問題應透過其他途徑處理。有委員建議在下次薪酬水平調查中採用較大幅度(例如正負 8%)，作為每個職位級別的公務員和私營機構薪酬指標的可接受偏差幅度。

13. 政府當局回應時表示，採用正負 5%作為每個職位級別的公務員和私營機構薪酬指標的可接受偏差幅度，是行政長官會同行政會議於 2007 年作出的決定。若有關偏差超出這個幅度，有關的公務員薪級表將向上或向下調整至 5%這個幅度的上下限。當局已就此項安排諮詢 3 個公務員薪俸及服務條件諮詢委員會。不過，政府當局會把採用較大幅度的建議轉交薪常會考慮。此外，政府當局又表示，在考慮應如何把調查結果應用於公務員薪酬時，除了考慮與私營機構保持"大致相若"外，亦會考慮其他因素，例如公務員薪酬的吸引力和穩定性、統計調查的固有差異和偶然因素；以及整體利益等。自 2007 年推行更完備機制以來至 2014 年，高層薪金級別公務員的累積加薪幅度為 31.6%，而中層及低層薪金級別公務員的累積加薪幅度則為

⁴ 薪酬水平調查按須承擔的責任輕重及一般資歷和經驗要求，把公務員比較職位劃分為 5 個職位級別。5 個職位級別與公務員薪級表的薪點相對範圍對應。

35.4%。政府當局向委員保證，薪常會把調查結果應用於非首長級文職公務員時會作出全面的考慮，包括職方團體的意見。

14. 有委員詢問因薪酬水平調查而作出的薪酬調整可否應用於公共機構及受資助福利機構的員工，以便該等機構更能挽留和吸引優秀人員。政府當局表示，按照一般規則，調整薪酬的決定只適用於沒有與公務員薪酬脫鈎的資助機構。據政府當局了解，部分資助機構的薪金雖然與公務員脫鈎，但其實高於公務員的薪金。

15. 關於政府當局會否因應建造業技術工人工資升幅較為顯著的情況，考慮調高技術職系/職級公務員薪酬的問題，政府當局表示，若干個別技術部門可能遇到短期招聘員工的困難。相關的政策局/部門有責任定期檢討其人手狀況，並採取補救措施。在特殊情況下，各政策局/部門可例外考慮在現任公務員年屆退休年齡後予以續聘，以助應付短期的運作需要。

入職薪酬調查

進行入職薪酬調查的需要

16. 有委員詢問，當局既可因應薪酬水平調查結果釐定公務員入職薪酬，然則有否需要每 3 年進行一次入職薪酬調查。政府當局解釋，入職薪酬調查與薪酬水平調查基本上並不相同，因為兩項調查量度私營機構薪酬不同方面的資料。薪酬水平調查量度在某特定時間私人機構支付予不同級別不同職位僱員的現金報酬總額，而入職薪酬調查則就文職職系的不同基本職級(按最低資歷要求分類)當時的入職薪酬，與需要相若資歷要求的私營機構職位的入職薪酬作比較。

資歷基準

17. 委員察悉並關注到，資歷組別 8 的公務員基準薪酬與私營機構的市場薪酬上四分位值的薪酬差距越來越大(由 2012 年入職薪酬調查的 8.8%至 2015 年入職薪酬調查的 15.3%)。有委員擔心，調低資歷組別 8 的入職薪酬會令優秀的學位持有人卻步，不想加入公務員隊伍，以及令市民覺得大學教育貶值。⁵

⁵ 在 2009 年入職薪酬調查後，資歷組別 8 的基準薪酬於 2010 年下調兩個薪點，而在 2012 年及 2015 年的入職薪酬調查中，薪常會並無建議下調資歷組別 8 的基準薪酬。

鑑於薪酬結構和晉升階梯的固有差異，公務員的入職薪酬應較私營機構人員的入職薪酬高，以吸引人才。

18. 政府當局強調，薪酬並非任何人士加入公務員隊伍的唯一考慮因素，還有職業保障，以及處理和汲取私營機構沒有的職務及經驗(例如執法和執行公共衛生政策)的機會。

19. 關於有委員詢問當局取得資歷組別 8 的市場薪酬上四分位值的方法，政府當局解釋，當局採用了一系列準則，以挑選私營機構參與入職薪酬調查。有關準則包括：該等機構的穩健程度、聲譽、僱員人數，以及可與調查涵蓋的資歷組別職位作合理配對的職位數目等。經參考過往的做法，並考慮到政府作為良好僱主，薪常會採用了市場薪酬上四分位值，作為與公務員各個資歷組別的基準比較的基礎。

20. 對於有委員建議當局就副學位持有人設立獨立的資歷組別，以便在聘任公務員時承認副學位持有人的資歷，政府當局表示，接受副學位資歷的職系/職級現時歸入資歷組別 3 第一組(高級文憑職系或副學位職系)。⁶ 由於市場未能就副學位持有人的入職薪酬提供充足數據，因此難以就副學位持有人設立一個新的資歷組別。

21. 另有委員建議政府當局在日後進行入職薪酬調查時，把教育局推行的資歷架構認可的資歷納入資歷基準制度。政府當局回應時解釋，當局是以政府的公務員資歷基準制度下訂明的每個資歷組別的學歷要求及/或經驗要求，而非任何其他架構，作為收集數據和比較的基礎。

22. 政府當局回應委員有關入職薪酬調查是否只涵蓋由畢業生填補的入職職位的提問時表示，調查所涵蓋的入職職位大多數沒有任何經驗要求。就有經驗要求的資歷組別而言，從參與調查機構所收集到的資料，跟從相關資歷組別所訂的經驗要求，即介乎 2 至 5 年。

⁶ 資歷組別 3 第一組在政府就 2015 年入職薪酬調查某些資歷組別的分類和名稱作出調整前稱為"高級文憑職系"。

延長公務員服務年期

23. 關於將文職職系及紀律部隊職系新入職公務員的退休年齡分別提高至 65 歲及 60 歲，會否是進行 2015 年入職薪酬調查時須顧及的因素之一的問題，政府當局表示會交由薪常會決定是否在作出建議時要顧及較高的退休年齡。政府當局認為，新入職公務員較高的退休年齡，與入職薪酬調查應沒有直接關係。

最新情況

24. 在 2017 年 4 月 26 日，時任政務司司長邀請薪常會在展開下一輪的薪酬水平調查和入職薪酬調查之前，就該兩項調查進行檢討。檢討內容包括調查方法、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。薪常會已於 2018 年 12 月 17 日向行政長官提交薪酬水平調查及入職薪酬調查檢討報告書。⁷ 政府當局將於 2019 年 1 月 21 日的事務委員會會議上，向事務委員會匯報薪常會的檢討結果和建議。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 4
2019 年 1 月 17 日

⁷ 薪常會公務員薪酬水平調查及入職薪酬調查檢討第五十九號報告書可透過下述超連結閱覽：https://www.jsscs.gov.hk/reports/ch/59/R59_c.pdf。

公務員薪酬水平調查及入職薪酬調查
相關文件一覽表

會議	日期	文件
公務員及資助機構員工事務委員會	2010年3月15日	政府當局提供的文件 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 會議紀要
	2010年5月24日	立法會參考資料摘要 (於2010年5月19日發出) 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 會議紀要
	2012年2月20日	政府當局提供的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2013年1月21日	政府當局提供的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2013年4月15日	立法會參考資料摘要 (於2013年3月19日發出) 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 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11月17日	政府當局提供的文件 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 會議紀要
	2015年2月16日	立法會參考資料摘要 (於2015年2月11日發出) 會議紀要
	2016年3月21日	政府當局提供的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2016年5月16日	立法會參考資料摘要 (於2016年5月10日發出) 會議紀要