

公務員薪酬水平調查方法
繼當局於二零零四年十一月至二零零五年一月進行廣泛諮詢後擬定的修訂建議報告

二零零五年三月

呈交公務員事務局

由 Hay Group 撰寫
香港灣仔洛克道三號二十七樓

目錄

章	頁
I. 引言	3
II. 修訂建議及闡釋摘要	5
III. 職位比較方法	7
IV. 將比較職位按職位屬系及職位級別分類	13
V. 選取納入調查範圍的私營機構	16
VI. 數據資料	18
VII. 數據分析	20
VIII. 薪酬趨勢調查	23

I. 引言

1.1. 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：用以比較公務員和私營機構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。

1.2. 公務員事務局(局方)於二零零三年十一月委聘 Hay Group 就進行薪酬水平調查制定一套建議的調查方法。Hay Group 在二零零四年十一月就公務員薪酬水平調查方法向局方提交報告(最後報告書)。最後報告書內載有一套建議的詳細調查方法，以便按具公信力和專業的方式進行薪酬水平調查。這些建議已考慮及有關更完備的公務員薪酬調整機制的政策考慮因素和指導原則。這項顧問工作的範圍並不包括就如何應用調查結果作出建議。當局現正進行的工作分兩階段，第一階段是擬定進行薪酬水平調查的方法；在第二階段，局方會另行委聘顧問為進行薪酬水平調查的實際調查工作及調查數據分析，在技術層面提供協助。

1.3. 在擬訂建議的薪酬水平調查方法的過程中，我們與督導委員會(成員來自三個公務員薪酬及服務條件諮詢委員會¹)、諮詢小組(成員來自四個中央評議會職方和四個主要跨部門工會的代表)，以及局方進行了多次深入的討論。最後報告書載述我們經考慮各有關方面的意見及對這些意見作出回應後所提出的建議。

1.4. 二零零四年十一月四日，局方就薪酬水平調查方法的建議和如何應用調查結果的大體方案發表諮詢文件，進行廣泛諮詢，諮詢期至二零零五年一月七日結束。在諮詢期內，局方為部門管理人員、職系管理人員、部門協商委員會、公務員工會／協會、個別公務員、立法會公務員及資助機構員工事務委員會、區議員和分區委員會委員舉辦了多場簡介會／諮詢會。

1.5. 至諮詢期屆滿後，局方共接獲 91 份書面意見，其中 9 份來自政策局／部門管理人員、45 份來自員工團體(包括中央評議會職方、部門協商委員會職方和員工工會／協會)、13 份來自個別公務員，以及 24 份來自非公務員團體和公眾人士。

1.6. 局方要求我們對於諮詢期內各有關方面就薪酬水平調查方法的技術性事宜提出的問題和意見，作出回應。本報告按薪酬水平調查

¹ 該三個公務員薪酬及服務條件諮詢委員會是：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，以及紀律人員薪俸及服務條件常務委員會。

方法最後報告書內一些相應章節編製。每章節先扼述局方在諮詢期內就我們建議的薪酬水平調查方法的有關環節所收到的意見和看法，然後列出我們的回應、闡釋，或在適當之處對我們建議的薪酬水平調查方法提出的修訂建議。

II. 修訂建議及闡釋摘要

2.1. 經進一步考慮諮詢所得意見，我們建議對薪酬水平調查方法作出一些修訂或闡釋，內容扼述如下：

- (a) 透過職位檢視程序制定的公務員比較職位工作簡介和用以選取私營機構比較職位的職責說明書，將反映公務員職位與相應的私營機構職位相似之處。調查顧問在進行職位檢視程序時，應找出公務員比較職位與私營機構比較職位在本質上的差異，並把這些差異記錄下來，以清楚說明兩者之間的相若程度。見第 3.7 段。
- (b) 調查顧問應從教育界別、醫護界別和社會福利界別選取一些具代表性的非政府機構作為樣本進行研究，以確定這些界別內是否有相當比例的非政府機構在薪酬水平方面仍深受公務員的薪酬安排影響。如事實並非如此，則調查顧問可提議把有關公務員職系／職級納入公務員比較職位的列表內，為這些職系／職級進行所需的職位檢視程序，並建議在有關界別選取一些具代表性的機構參與薪酬水平調查，及在這些非政府機構選取可作合理配對的職位。見第 3.17 段。
- (c) 在進行入職薪酬調查時，調查顧問亦應蒐集有關如何釐定入職薪酬的政策資料，以確定究竟是按照工作要求抑或新聘員工的實際資歷釐定薪酬水平。見第 3.23 段。
- (d) 調查顧問應邀請足夠數目的機構參與薪酬水平調查，以確保每個建議的職位屬系將至少從十間機構蒐集數據。上述標準也應同樣適用於入職薪酬調查的各個資歷組別。見第 4.13 至 4.14 段。
- (e) 如果薪酬水平調查確定浮動薪金成為私營機構報酬政策的一個核心部分，可考慮把私營機構的浮動薪金和基本薪金整合，然後把經整合的數值與公務員的基本薪金作一比較。這項比較，將會是最後報告書第 7.18 段及表十三建議進行的基本薪金分析及現金報酬總額分析以外新增的一項比較。見第 6.5 段。
- (f) 繼進行薪酬水平調查後，政府對公務員薪級表作出調整以應用於新聘人員時，亦應考慮到新聘公務員可享有的津貼方面的預計開支。見第 6.7 段。
- (g) 由於這是首次按建議的調查方法進行薪酬水平調查，調查顧問應嘗試向參與調查的私營機構蒐集比較職位的所有在職者的資料，以盡可能取得最多的資料，從而對有關僱員的人口統計數據（例如工作經驗）進行分析。政府因應調查結果和

其他相關考慮因素決定對公務員薪級表作出任何所需調整時，可參考這些分析資料。不過，這些有關僱員的人口統計資料無論如何將不會影響調查所得的數據。見第 4.9 及 4.10 段。

- (h) 蒐集所有在職者的數據亦有助研究根據建議的機構一般薪酬安排計算方法和在職者一般薪酬安排計算方法所得出的結果是否有明顯分別，從而確定調查結果會否因為規模較少或規模較大機構的薪酬特別高或特別低而受到影響。不過，我們必須明白，並非所有參與調查的機構都願意提供所有資料樣本(對一些機構而言，涉及的資料樣本可能數以千計)。由於調查的首要目的，是從多間機構蒐集具代表性的資料，因此，調查顧問應保留彈性，視乎情況只蒐集具代表性在職者的資料，以盡量爭取有最多機構參與調查。見第 7.5 及 7.6 段。
- (i) 調查顧問向政府提交的數據的形式，必須能確保參與調查機構所提供的資料不會外洩。這是私營機構進行薪酬水平調查的慣常做法。若不能符合上述標準，便可能影響私營機構參與調查的意願。見第 7.7 段。

III. 職位比較方法

收到的意見：廣義界定的職位屬系法

3.1. 中央評議會的一些職方成員協會、一些其他員工團體、一個紀律部隊的管理層，以及數名個別公務員所提交的書面意見認為，建議的廣義界定的職位屬系法過於概括，未能反映各種各樣公務員職位的特點，也不足以處理公務員隊伍與私營機構在本質上的差異。中央評議會的一些職方成員協會建議，當局應研究廣義界定的職位屬系法的不足之處，並找出適當的改善措施。中央評議會職方的其中兩個成員協會、一個員工團體，以及一個公務員職系的一個員工代表不同意顧問所建議的調查方法。

3.2. 一個中央評議會的一個職方成員協會表示，建議的廣義界定的職位屬系法未能解決公務員職系之間現行的內部薪酬對比關係是否仍然恰當及切合現況這問題。該協會認為其他方法，例如工作因素比較法，或許較能妥善處理這問題。一個紀律部隊的管理層表示，對於在私營機構內有相類職位的公務員職位來說，或可接受以廣義界定的職位屬系法來進行薪酬比較；但對於在私營機構內並無相類職位的公務員職位來說(包括紀律人員職系)，這方法並不適合。

3.3. 一些提交意見書的非公務員團體和公眾人士表示大致支持顧問就調查方法所提出的各項建議，包括建議進行職位比較的方法、建議選取公務員比較職位的準則和選取私營機構納入調查範圍的準則等。

回應：

3.4. 最後報告書第 2.32 段指出，經衡量四種常見的職位比較方法的相對優點和不足之處後，我們認為廣義界定的職位屬系法較其他三種方法更切合薪酬水平調查的目的，並能更有效地處理薪酬水平調查所涉及的各種技術考慮因素。具體而言，我們建議採用廣義界定的職位屬系法的原因如下：

- (a) 相對於職位配對法(調查範圍局限於非常近似的配對職位)，這方法有利於選取更多公務員職位樣本。由於可在公務員體系和私營機構中選取較多不同種類的職位，在進行薪酬水平調查時可蒐集更多薪酬數據，從而更準確地反映就不同職位級別的私營機構薪酬水平與公務員薪級表上相關薪點的比較情況；
- (b) 相對於工作因素比較法，這方法能提供一個更清楚界定的職位配對架構。對於並非精於應用工作因素比較法的人來說，工作因素比較法較難明白，在職位評估過程中往往需要按特

定工作因素作出較多主觀判斷，同時亦較難就評估結果取得共識；以及

- (c) 相對於資歷基準法，這方法可就不同職位級別的職位(包括入職職位和晉升職位)作較全面的比較。資歷基準法較適合限於入職職位的比較。

3.5. 並沒有一個十全十美的職位比較方法可處理兩個界別之間本質上的所有差異。即使採用工作因素比較法，亦無法制定一套足以反映公務員與私營機構各種不同職位的所有工作特質和要求，而大家又一致同意並且全面的通用工作因素，以用作檢討公務員薪酬和私營機構薪酬的外在對比關係，及公務員職系之間的內部對比關係。在釐定公務員薪酬水平時，我們須判斷如何把那些在調查中無法處理的工作因素(例如公務員職位的某些獨特要求)考慮在內。

3.6. 對於那些可按一套通用工作因素評估的職位，工作因素比較法會是釐定機構內部薪酬對比，以及與外間採用相同職位比較方法的機構進行薪酬比較的有效方法。公務員隊伍已有一套既定的內部薪酬對比關係制度。該套反映公務員職系／職級之間對比關係的制度，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演變而成的，雖然工作因素比較法的基本原則容易明白，但如要向那些未接受過有關如何應用職位評估法的訓練，或並非這方面的專家的人士解釋職位比較的基礎，則存有困難，尤其是當涉及很多不同職位時。

3.7 廣義界定的職位屬系法乃按較易明白的工作特性(而非特定的工作因素)，來評估公務員職位與私營機構職位的相若程度。在職者和管理人員無須經過特別訓練，亦可參與有助進行職位配對的職位檢視程序。他們會較能在這過程中，覆檢調查顧問擬備的公務員比較職位工作簡介和有關資料，並提出意見，以便在私營機構選取配對職位。此外，建議的方法將會找出和公務員職位與私營機構職位之間本質上的差異，以便在考慮應用事宜時能充分考慮這項重要因素。

3.8. 最後報告書表四羅列建議的廣義界定的職位屬系法相對於其他方法的不足之處。我們已針對這些不足之處，對建議方法各方面作出修訂。與職位配對法相比，廣義界定的職位屬系法的主要不足之處，是經配對的職位的相若程度可能並非很明顯。這是由於建議的方法並非把完全對等的私營機構職位作配對，而是把公務員職位與私營機構中在各個與工作相關方面大致相若的職位作配對。不過，由於建議的方法主要是以工作特性和職責為比較基礎，要克服上述不足之處，可透過擬備一套列出所有相關因素(包括工作內容、工作要求、工作性質和一般資歷和經驗要求)的詳細職責說明書，以選取相若的私營機構配對職位，並運用判斷，確保只有在所有因素上都大致相若的職位才會被納入調查範圍內，並且說明是基於哪些相若之處把職位配對。

3.9. 我們建議進行詳細的職位檢視程序，搜集公務員比較職位的最新資料，然後制備公務員比較職位的工作簡介和用以選取私營機構比較職位的職責說明書。這樣便可確保是按照公務員比較職位現時的所有特性，包括有關職位最近在工作性質和要求等方面的轉變，所作的評估進行職位配對。

3.10. 現行的內部薪酬對比關係制度反映各公務員職系和職級之間，在資歷和經驗要求、工作內容和工作情況等方面的差異。這個內部對比關係制度也提供了公正持平的基礎，以釐定那些公務員獨有的職位的薪酬。薪酬水平調查的目的是要涵蓋所有與公務員職位大致相若，並且在那些符合納入調查範圍的準則的私營機構設有的職位。這個方法為確定兩個界別的薪酬水平的大致相若程度，提供了最全面的依據。

收到的意見：調查範圍——未納入範圍內的公務員職位

3.11. 對於首長級職位不被納入薪酬水平調查的調查範圍內的建議，一個中央評議會職方成員協會表示並不反對，惟政府在完成這次薪酬水平調查後，會為首長級職位另外進行薪酬檢討。中央評議會的一些職方成員協會認為私營機構內有相類職位可與首長級職位作比較，因此不同意調查範圍不包括這些職位。他們關注調查結果無法反映高層職位所存在的薪酬差距可能與較低層職位所存在的薪酬差距迥異的情況。個別公務員和公眾人士提交的意見書則顯示，他們對於薪酬水平調查的調查範圍不包括首長級和紀律人員職位這項建議，意見不一。

3.12. 中央評議會的一些職方成員協會、一個紀律部隊的管理層和幾位公眾人士建議，為確保調查結果具代表性，調查範圍不應排除教育界別、醫護界別和社會福利界別的公務員職位。上述提交意見的團體/人士當中，部份認為這些界別的私營機構職位並非全部參照公務員薪酬安排來釐定薪酬。

3.13. 中央評議會的一些職方成員協會和另外一個員工團體建議，政府應檢討顧問建議納入調查範圍內的公務員比較職位數目(佔公務員編制的 44%)，是否足以代表公務員隊伍。

回應：

3.14. 我們建議，基於以下考慮，屬首長級薪級表的公務員職位不應納入調查範圍內：

- (a) 由於公務員首長級職位(尤其是高層職位)負責制定政策，難以根據建議的廣義界定的職位屬系法在私營機構找到足夠數目的職位作合理配對；

- (b) 儘管可按工作因素比較法，就首長級職位與私營機構職位的薪酬作一比較，但該方法與建議用於非首長級職位薪酬比較的廣義界定的職位屬系法完全不同。由於不同的調查方法建基於不同的假設和理念，按不同的職位比較法就公務員首長級職位和非首長級職位蒐集私營機構的薪酬數據，將難以整合成一套連貫的薪酬數據，以反映整體情況；以及
- (c) 把高層職位納入調查範圍內可能會導致參與調查的機構在資料保密方面有所顧慮，因而令數據蒐集程序更形複雜。私營機構可能由於上述顧慮而完全不參與調查，以致從調查蒐集所得的薪酬數據有所減少。

3.15. 我們知悉政府打算按現行的內部薪酬對比關係把薪酬水平調查結果應用於所有公務員職系／職級，不論這些職系／職級是否已納入調查範圍內。我們亦知悉政府打算按現時首長級和非首長級職位之間的內部薪酬對比關係，將調查結果應用於首長級職位，即使屬首長級的職位不被納入調查範圍內。據了解，在完成制定更完備的公務員薪酬調整機制後，政府將會為首長級職級進行薪酬檢討。

3.16. 在最後報告書中，我們建議不應將某些公務員職系／職級，納入調查範圍內，因為可與這些職位作配對的私營機構職位的薪酬水平，即使不是直接參照公務員的薪酬安排，也會在很大程度上受其影響。這些職系包括教育職系，因為 89% 的小學教師任教於政府及資助學校。醫護界別也屬此類別，因為逾 85% 的醫院病牀由公營醫療機構提供。雖然部分受資助的社會服務機構的薪酬或已與公務員薪級表脫鉤，但這只不過是最近出現的情況，實際的薪酬水平可能仍然反映公務員的薪酬安排。因此，我們建議社會福利界別也不應納入調查範圍內。如果某界別的大部分僱主都參照公務員薪酬來釐定員工的薪酬水平，從該界別蒐集所得的薪酬數據將難以提供一些有意義的數據，用於比較公務員和私營機構僱員的薪酬。

3.17. 因應員工對於調查將不包括教育界別、醫護界別和社會福利界別所表達的關注，我們建議調查顧問應從教育界別、醫護界別和社會福利界別選取一些具代表性的非政府機構作為樣本進行研究，以確定上述界別內相當比例的非政府機構的薪酬安排是否仍深受公務員薪酬安排所影響。調查顧問應確定是否不把這些界別的公務員職位納入調查範圍內，如調查顧問認為應將之納入調查範圍的話，便須建議宜納入哪些機構作比較，以及在這些界別選取合適的比較職位，納入調查範圍內。

3.18. 作為工作指引，調查顧問應從上述每個界別選取 20 至 30 間可能符合納入調查範圍準則的機構樣本，蒐集有關資料。這樣本數目應足以確定這些界別中是否有相當數目的機構並非按公務員薪酬安排訂定其薪酬。不過，視乎有關機構所提供的資料是否足夠，調查顧問

可能需要接觸更多這些機構，以蒐集有足夠代表性的資料，從而確定這些界別的薪酬安排。向有關機構查詢的資料其中應包括以下項目：

- (a) 機構採用的薪級表是否與相應的公務員薪級表相同或極為相近，或涵蓋相若的薪幅？
- (b) 機構向上和向下調整薪酬的百分比是否與公務員相同？
- (c) 假如所採用的薪級表並非與相應的公務員薪級表相同或相近，以前是否曾採用過近似的薪級表？採取與公務員不同的薪級表／薪幅已有多久？舊有薪級表／薪幅是否仍然適用於某些類別的僱員？如屬實的話，這些僱員佔整體僱員的百分比或佔任職有關職位的僱員的百分比為何？
- (d) 若機構所採用的薪級表／薪幅明顯參照公務員薪級表而釐定，是否有意在未來三年內更改這政策？
- (e) 機構的薪酬制度是否包括現金津貼，該項津貼現在或以前是否曾經按照公務員可享津貼或附帶福利的估算價值釐定？現金津貼中是否有附帶福利成分(例如房屋福利、教育福利、旅費福利等)？該項津貼是否有任何部分如公務員方面的安排一般受到防止享有雙重福利的規則規管(例如，若員工的配偶享有其僱主提供的房屋福利，該員工便不符合資格領取現金津貼中有關房屋福利這部份。)？
- (f) 這些機構中是否具任何特點，或這些機構在聘請有關類別人員方面是否有一些特點，可顯示這些機構是否受公務員薪酬安排影響？
- (g) 這些機構在僱主和僱員關係方面是否有任何其他獨特之處？

3.19. 建議納入調查範圍內的公務員職位，佔公務員總編制約44%，假如其後決定把教育界別、醫護界別和社會福利界別的某些職位也納入調查範圍內，所佔百分比會更高。如果撇除紀律部隊職位(這些職位明顯地並無可配對的私營機構配對職位)、首長級職位(如要為這些職位進行比較，須同時採用多於一種調查方法，以致在整合數據時產生實際困難)，以及屬於教育界別、醫護界別和社會福利界別的公務員職位，公務員比較職位佔餘下公務員編制約73%。其他27%大多屬編制較小的職系／職級，因此未能符合每個公務員比較職系的編制不應少於100個職位這準則，或在私營機構沒有可作合理配對的職位。

3.20. 最後報告書第2.42段中羅列選取公務員比較職位的準則。其中一項準則是公務員比較職位應在多間機構中找到可作合理配對的職位。訂立這項準則的目的，是確保私營機構配對職位與公務員比較

職位一樣，能夠合理代表有關界別。因此，即使調查顧問可為某公務員職位找到職位作比較，若發現本港只有寥寥數間私營機構僱用員工任職這些相若職位，則該公務員職位將不會被納入調查範圍內。

收到的意見：入職薪酬調查

3.21. 對於建議的入職薪酬調查，一個員工團體建議，當局就公務員隊伍和私營機構在入職者的實際工作經驗和試用期性質兩方面的差異給予適當考慮。一個中央評議會的職方成員協會表示，現時公務員入職職位的資歷要求已不合時宜，未能反映現時加入公務員隊伍的新聘人員的實際資歷。

回應：

3.22. 進行建議的入職薪酬調查的目的，是把公務員隊伍與私營機構中具相類一般資歷和經驗要求的入職職位的入職薪酬作一比較。在公務員隊伍和私營機構內，入職薪酬一般是根據執行有關職務所需的資歷要求，而並非在職者的實際資歷來釐定。假如認為應給予具較高資歷者較高報酬，則資歷要求應已相應提高。

3.23. 在進行入職薪酬調查時，調查顧問亦會向參與調查的機構蒐集有關釐定入職職位薪酬的政策資料，這些資料包括確定在職者的實際資歷是否釐定入職薪酬的主要因素。調查顧問可藉此確定，有關機構是純粹按照執行職務的資歷要求，抑或在職者的實際資歷來釐定入職薪酬。蒐集所得的政策資料亦有助我們掌握釐定入職薪酬的做法是否有任何改變的趨勢。

IV. 將比較職位按職位屬系及職位級別分類

收到的意見：職位屬系及職位配對

4.1. 中央評議會的一些職方成員協會、一些其他員工團體、一個紀律部隊的管理層，以及數名個別公務員所提交的書面意見表示，他們關注把公務員比較職位納入五個職位屬系和五個職位級別的建議。他們認為比較職位的方法應顧及公務員職位的特殊性質和要求。

4.2. 若干員工團體和幾名個別公務員所提交的書面意見強調，確保公務員比較職位與私營機構職位妥善配對是很重要的。他們建議在職位配對過程中，應反映公務員比較職位的職能，尤其是這些職位近年在工作性質和要求方面的變化，以及公務員實際擁有的經驗和資歷。

4.3. 有提交意見書的中央評議會職方成員大多認為，建議的職位檢視程序是實際調查工作的一個關鍵步驟，而員工工會／協會的參與對確保調查結果具可信性是很重要的。

回應：

4.4 我們須澄清，職位的配對是基於有關公務員職位和私營機構職位的具體工作內容而定，因此把比較職位納入不同職位屬系和職位級別的建議，並不關乎如何選取合適的私營機構比較職位。這些分類只會在較後階段，經已從私營機構蒐集薪酬數據後把數據整合和分析時，才會產生作用。

4.5 我們理解兩個界別之間個別職位在工作內容、性質和要求方面在本質上存有差異(尤其是個別公務員職位的獨有特性)。在職位檢視程序及職位配對過程中會將這些差異找出來及記錄下來，在完成薪酬水平調查後考慮對公務員薪酬作出任何所需調整時將會考慮這些因素。

4.6. 由於公務員隊伍和私營機構本質上的差異，把個別公務員職位與私營機構配對職位的薪酬水平作直接比較，既不恰當，亦不可行。我們建議在薪酬水平調查中蒐集所得的薪酬數據，應根據職位屬系及職位級別整合，以便進行薪酬比較，從而確定兩個界別的薪酬水平的相若程度。把比較職位按職位屬系分類後，我們可按照一個有系統的基礎分析私營機構數據。五個廣義界定的職位屬系已考慮到公務員比較職位的工作內容和性質，尤其是這些職位提供服務的模式和對政府運作發揮的作用。五個職位級別則反映現時公務員體系既定的職位層級。

4.7. 把公務員職位和私營機構職位配對是一重要步驟。經過仔細的職位檢視程序後，將會擬備詳盡的職責說明書，以便選取私營機構比較職位。職系管理人員及／或部門管理人員和具代表性職位的在職

者應參與建議的職位檢視程序，以確定建議的公務員比較職位的工作性質和特性詳情。此舉可確保各公務員比較職位，將按照就職位各有關方面所作的詳細評估，與相若的私營機構職位作合理配對，而並非簡單地按職位名稱作配對。舉例來說，公務員隊伍中的文書主任職系的各職級，將會與具相類工作要求和職責輕重的私營機構職位作配對。這些職位可能稱為文書主任、文書主管或行政助理等。個別公務員職位的獨有特性如未能在職位配對過程中處理，將會在進行職位檢視程序時記錄下來，以便當局在考慮對公務員薪酬作任何所需調整時，把這些特性考慮在內。

4.8. 在職位配對過程中，調查顧問需要確保被納入調查範圍的私營機構比較職位，與公務員比較職位在與工作相關的各方面(包括一般的資歷和經驗要求)大致相若。有關比較應以工作要求為主。

4.9. 即使假定私營機構的人事變動較公務員隊伍頻密，這只會影響有關僱員在現職私營機構僱主所累積的工作經驗，而不會影響私營機構僱員的整體相關工作經驗。我們建議調查顧問應向參與調查的私營機構蒐集一些關於其僱員的人口統計數據，以確定私營機構在職者和公務員在年齡和工作經驗上的差異(見最後報告書表十)。政府在考慮對公務員薪級表作出更改時，可把上述資料連同須保持公務員隊伍穩定這因素考慮在內。不過，我們須清楚指出，由於薪酬水平調查是以在工作內容和要求上相若的職位為基礎，因此，從參與調查機構蒐集所得的僱員人口和工作經驗統計數據，無論如何不會亦不應對薪酬水平調查結果有任何影響。

4.10. 我們應注意，要從參與調查的私營機構蒐集個別在職者的整套資料(例如出生日期、整體相關工作經驗和在現職僱主所累積的工作經驗)，可能會出現困難。由於某些數據或不易查取，如要提供這些數據，或會為部分機構帶來大量工作。因此，關於僱員人口資料進行的分析或統計，很可能只是根據部分機構所提供的非全面資料得出。政府在完成薪酬水平調查後建議對公務員薪級表作出更改時，能否依靠這些資料並把這些資料考慮在內，須視乎有關資料是否足夠詳盡而定。

收到的意見：每個職位屬系須具足夠代表性

4.11. 一個紀律部隊的管理層建議，進行整體薪酬水平調查和入職薪酬調查時，當局應為與每個公務員比較職位作比較的私營機構薪酬數據設定最低調查樣本數目，以及為每個公務員比較職位訂定資歷要求水平，以確保調查數據具代表性。

回應：

4.12. 薪酬水平調查並非將個別公務員職位與私營機構配對職位的薪酬水平作直接比較，而是把一組相若的比較職位的薪酬水平作比較。因此，私營機構的薪酬數據將會根據職位屬系及職位級別整合。在設定私營機構薪酬數據的調查樣本數目時，基本的考慮因素是同一職位屬系和同一職位級別內，必須有一些具代表性的私營機構配對職位作為樣本，而並非每一個公務員職位在私營機構的配對職位數目。

4.13. 針對這個問題，我們已建議應有足夠數目的機構參與調查，以確保每個職位屬系可至少從 10 間機構蒐集數據。大多數參與薪酬水平調查的機構很大機會都能就大部分或全部職位級別提供數據，因此，應無須再按各職位級別設定私營機構數目的下限。規定必須有至少 10 間機構提供數據這要求亦應適用於入職薪酬調查的每個資歷組別。

4.14. 調查顧問將無法準確預測，在獲邀參與調查的機構之中，究竟有多少機構設有屬於某個職位屬系的職位，或有多少機構會答允參與調查。為減低未能達到須有 10 間機構這要求的可能性，或避免削弱調查結果的代表性，可採取以下措施：

- (a) 政府協助邀請有可能被選取的機構參與調查；
- (b) 擴大有可能被選取參與調查的機構的範圍，尤其是那些聘用某些職位屬系員工的行業，而這些職位屬系未必能輕易符合有至少 10 間機構這要求；
- (c) 在發出邀請初期，向有可能被選取的機構索取初步資料，以確定他們是否設有屬於有關職位屬系／職位級別的職位，在有需要和可行的情況下，擴闊邀請名單；
- (d) 加倍努力說服拒絕參與或對參與表現猶豫的有關機構參與調查；
- (e) 假如實際蒐集所得的數據未能達到必須有 10 間機構這個要求，調查顧問應評估從各機構取得有關職位屬系的資料，以及這些資料相比於其他職位屬系所得的資料，是否具合理的一致性，並建議應否採用有關數據；或有關的職位屬系應否與另一個職位屬系合併。

V. 選取納入調查範圍的私營機構

收到的意見：選取參與調查的私營機構

5.1. 一個中央評議會的職方和另一個中央評議會的一個職方成員協會反對把少於 100 名僱員的私營機構也納入調查範圍內，理由是員工編制較大的機構，其薪酬管理亦相對較為穩定。一個紀律部隊的管理層和一些非公務員團體建議，規模較小的機構(例如僱員人數少於 100 名的機構)，一般不應納入調查範圍內，除非這樣會確保某些專門職位組別或職位可在私營機構找到適當的配對職位，而這些相若職位通常只能在規模較小的機構找到。

5.2. 一些提交書面意見的員工團體建議，調查範圍應只限於那些與公務員隊伍相若的私營機構，而在選取這些機構納入調查範圍時，應考慮政府和私營機構在運作性質等方面本質上的差異。中央評議會的一些職方成員協會建議，當局應讓員工工會／協會參與選取私營機構納入調查範圍內。

5.3. 一個部門的管理層建議，在選取私營機構納入調查範圍時，除考慮機構的員工編制外，亦應考慮該機構內可提供的比較職位的數目，以確保把該機構納入調查範圍內會有助提高調查數據的代表性。

回應：

5.4. 所有被納入調查範圍的私營機構，均需被普遍認為是穩健良好的僱主，並在工資和薪酬方面具備一套合理和有系統的管理方法，目的是確保調查範圍內的私營機構職位具代表性，以便為公務員隊伍和私營機構的薪酬安排作公平的比較。

5.5. 就有關私營機構的規模，我們在最後報告書第 4.5 段建議，所選取的機構應在所屬界別中被視為具代表性的僱主，通常僱用的人數達 100 名或以上。不過，如有需要把某些私營機構納入調查範圍，以涵蓋更多的比較職位，而這些機構也符合其他甄選準則，則可稍為彈性處理有關僱員人數這項準則。就進行薪酬水平調查而言，有需要在這方面稍作彈性處理，因為我們既要選取足夠數目的私營機構職位，以便與公務員比較職位作合理配對，同時又要取得足夠數據，以確定某些比較職位的一般薪酬安排。由於所有納入薪酬水平調查範圍的私營機構必須符合作為穩健良好的僱主的準則，因此，將一些符合所有選取準則但單單在僱員人數方面不足 100 人的私營機構納入調查範圍內，不足為慮。至於薪酬趨勢調查方面，由於我們只需就三個薪金級別量度私營機構的薪酬趨勢，而在過程中無須特別參考配對職位的薪酬資料，因此，在進行薪酬趨勢調查時無須面對要找到足夠數目的私營機構比較職位這個困難。

5.6. 最後報告書第 4.1 段指出，就如何選取私營機構納入調查範圍的準則作決定時，指導原則是納入調查範圍的機構整體上應能合理地代表香港市場普遍的薪酬水平，以供當局在制定具競爭力及公平的公務員薪酬政策時作為參考。在職位檢視程序及職位配對過程中，將會把兩個界別本質上的任何差異(如運作性質等)找出來及記錄下來，以便在較後階段對公務員薪酬作任何所需調整時予以考慮。

5.7. 對於在選取私營機構納入調查範圍時，應考慮有關機構內的比較職位數目這建議，我們其中一項選取參與機構的建議準則，是參與調查的機構內應設有多種不同的比較職位。若進一步要求每間參與調查機構必須至少有一定數目的比較職位，或會限制了可能被選取納入調查範圍的參與機構，以致妨礙達致另一項建議準則，即各職位屬系的調查範圍必須包括足夠數目的參與調查機構。

5.8. 建議的準則為選取參與調查機構納入調查範圍提供了一些概括性指引，這些選取準則是為確保參與調查的機構可提供合理的比較職位，與公務員比較職位作比較。調查顧問應研究最後報告書表九所載有關選取私營機構納入調查範圍內的準則，是否有任何技術事宜需處理，並經考慮局方、督導委員會和諮詢小組就這方面提出的意見後，建議如何處理這些事宜。

VI. 數據資料

收到的意見：調查將蒐集的數據資料

6.1. 一個中央評議會的兩個職方成員協會表示，由於私營機構提供浮動報酬(即酌情發放的獎金)的做法相當普遍，因此，他們反對在計算私營機構的年度基本薪金時，不把這個薪酬組成部分計算在內。對於顧問建議把房屋津貼和教育津貼計算在公務員的年度現金報酬總額內，中央評議會數個職方成員協會及一個紀律部隊的管理層表示有保留，因為政府與私營機構提供這些津貼的條款各有不同，而政府為各級公務員提供這些津貼的條款亦各有差異。此外，當局正另行檢討各項附帶福利性質的公務員津貼，故此這些津貼的發放可能會有所改變。另有一個中央評議會的其中一個職方成員協會認為，真正對等的薪酬比較應以公務員和私營機構僱員的整套薪酬福利總值作為比較基礎。一個中央評議會的其中一個職方成員協會和另一個員工團體則關注從私營機構蒐集的薪酬數據未必全面和準確。

6.2. 中央評議會的一些職方成員協會、一些其他員工團體、一個紀律部隊的管理層，以及一些公眾人士在提交的意見書中表示，在進行薪酬比較時，應計及那些私營機構有提供，但政府卻沒有提供的非現金福利(例如宿舍、會所會籍、專用車輛、低息按揭、股票期權等)。

回應：

6.3. 我們並不建議根據報酬總值比較薪酬，原因如下：

- (a) 公務員享有的福利待遇因人而異，視乎個別人員的聘用條款、薪點、個人情況(如婚姻狀況、子女數目)等而定，而並非取決於他們的職位和職級；
- (b) 按可享有的員工福利，而並非員工實際領取的福利津貼，去估算員工福利的價值是相當複雜的。另外，為非以現金形式發放的員工福利(例如醫療及牙科福利、宿舍等)的適當估值方法尋求共識，亦十分困難；以及
- (c) 某些津貼(如逾時工作津貼、工作相關津貼等)的發放和金額，因個別公務員而異，主要視乎員工本身的情況而定，而並非直接與職位的主要職務有關。因此，並無一致的基礎去比較這些津貼的價值。

6.4. 公務員隊伍和私營機構內非以現金形式提供的員工福利不應被納入調查範圍內，因為要為如何估算兩個界別的員工福利價值定出一致而大家又認同的方法，相當困難，且不可行。我們已建議在薪酬水平調查中蒐集有關各種員工福利、津貼及其他項目的政策資料。不過，我們應指出一點，納入是次薪酬水平調查內的職位級別，慣常並

不獲提供上文所述的大部分福利(例如轎車、豪華會所會籍、子女教育津貼及長期獎勵)。

6.5. 薪酬水平調查的建議調查範圍將包括符合建議的選取準則的非首長級公務員比較職位，以及與其配對的私營機構職位。私營機構一般不會把浮動報酬當作基本薪金的一部分，但可能將之視為現金報酬總額的一部分。因此，應蒐集浮動報酬(包括酌情發放的獎金)的數據，將之納入現金報酬總額內，而並非納入基本薪金內。不過，有見及諮詢所得的意見，我們建議，如果薪酬水平調查顯示浮動薪金已成為私營機構報酬政策的一個核心部分，則可考慮把私營機構的浮動薪金和基本薪金整合，然後把經整合的數值與公務員的基本薪金作一比較。這是最後報告書第 7.18 段及表十三建議進行的基本薪金分析及現金報酬總額分析以外新增的一項比較項目。我們在最後報告書第 5.4 段建議在薪酬水平調查中蒐集有關薪酬安排組成結構的政策資料。我們可從這些資料得知私營機構現時發放浮動報酬的一般趨勢。

6.6. 公務員隊伍與私營機構發放津貼的做法不同，但對享有津貼的僱員來說，這些津貼確實具有現金價值。如把這些報酬項目完全不予計算，薪酬比較便會欠全面。由於公務員隊伍和私營機構在薪酬結構上有所不同，一個務實的方法是蒐集私營機構僱主在調查期內實際支付給僱員的所有現金報酬項目的數據，以便與公務員基本薪酬和提供主要公務員現金津貼的實際開支作比較。把這些開支數據按職位級別整合起來，便可反映不同層級的員工在可享津貼方面的差異。政府的公務員津貼政策將來如有任何改變，日後這些津貼的實際開支將會有所變動，而將來進行薪酬水平調查時，跟私營機構薪酬所作的比較將會反映這些變動。

6.7. 政府建議，因應薪酬水平調查結果和其他相關因素制定一套新的薪級表，以應用於將來在某指定日期後聘用的公務員。政府在制定新的薪級表時，也應考慮將來新聘人員可享有的津貼的預計津貼開支，而不應只考慮那些已不再提供予新聘人員的現行津貼所涉及的實際開支，這做法可確保為將來入職的公務員而建議的薪級表具有競爭力。

VII. 數據分析

收到的意見：數據分析方法

7.1. 一個中央評議會的一個職方成員協會、另一個中央評議會職方和一個紀律部隊的管理層認為，在分析數據時，採用在職者一般薪酬安排計算方法(即每名在職者的薪酬數據所佔比重一樣)，較建議的機構一般薪酬安排計算方法(即每個參與調查機構的薪酬數據經整合後所佔比重一樣)可取，並認為前者較具代表性。部分非公務員組織在意見書中表示支持採用機構一般薪酬安排計算方法，但指出若個別職位屬系內的職位主要由本港幾間私營機構提供，則這個方法未必適用。

7.2. 一個中央評議會的一個職方成員協會、一個員工團體和一個紀律部隊的管方認為，公務員的薪酬水平應與私營機構市場薪酬水平的上四分位值相若。

回應：

7.3. 我們建議採用機構一般薪酬安排計算方法的原因如下：

- (a) 這方法概括反映了個別機構所設有的比較職位的平均實際薪酬水平，而這些薪酬水平乃按機構內不同職位之間的對比關係釐定。因此，可作為與公務員薪酬(而這些薪酬水平乃按職位之間的現有內部薪酬對比關係釐定)進行比較的參考基準；以及
- (b) 這方法可確保薪酬水平調查結果不會因少數私營機構以特別高或特別低的薪酬聘用大量人員任職機構內某些比較職位而受到影響。

7.4. 最後報告書(附件 F 第 11 至 12 段和表十八)利用假設數據，舉例說明在職者一般薪酬安排計算方法。從示例可見，如果有少數私營機構以特別高或特別低的薪酬，聘用大量人員擔任機構內某些比較職位，將會大大影響薪酬水平調查的結果。由於在職者一般薪酬安排計算方法乃基於個別在職者的數據進行所有統計分析，而並不論在職者來自哪些機構，因此令調查顧問難以察覺出現上述偏差。

7.5. 即將進行的薪酬水平調查是首次按建議的調查方法為公務員隊伍進行的調查，我們建議最好能夠盡量就私營機構配對職位的所有在職者蒐集齊全的數據，而並非只就每一間參與調查機構的少量具代表性的在職者蒐集資料。這做法有助調查顧問確定根據在職者一般薪酬安排計算方法及機構一般薪酬安排計算方法所得的薪酬數據分析結果是否有明顯分別。當分析所涵蓋的機構數目越多時，調查結果因一間或數間規模較小或規模較大的機構的數據特別高或特別低而受影

響的機會就越小，兩個方法所得的結果便無重大差異。最後報告書附件 F 表十五、表十六和表十七舉例說明，在某些情況下，分別按兩個方法計算出的結果可能非常相近。附件 F 表十八所舉的另一示例則顯示，若一間機構的薪酬安排大大偏離其他機構，按兩個方法計算所得的平均值可以出現很大差別。

7.6. 不過，我們要指出，若要蒐集所有在職者²的資料，可能會對於部分機構帶來太多額外工作，而導致這些機構可能拒絕參與調查。此外，部分機構亦可能關注到若提供這些薪酬資料將會令個別在職者的薪酬資料不能保密。我們因此建議，雖然調查顧問應盡量蒐集全面的資料，但亦須保留彈性，視乎情況蒐集較有限但仍具代表性的資料，以確保被選取納入調查範圍內的私營機構中有最大程度的參與。如未能從某些機構蒐集所有在職者的資料，調查顧問仍可：(1)以該兩種方法計算平均值，所得指標仍可合理顯示這兩種方法是否存有明顯差異；以及(2)找出是否有少數機構採用大大有別於多數參與調查的機構所採用的薪酬安排。

7.7. 有關調查數據的資料保密事宜，我們要指出，參與薪酬調查的機構一般關注到有關其僱員薪酬的保密資料不應向調查顧問以外任何人披露。若不能遵照這項薪酬調查的慣常做法，私營機構或會拒絕參與。因此，在即將進行的薪酬水平調查中，調查顧問向政府提交數據時，應跟隨有關參與調查機構和委託調查機構之間共用資料及分析資料的業內慣常做法。一般的做法是，只向委託調查機構和納入調查範圍的參與機構提供經分析的數據(即四分位值、平均值等列表)。有時亦會提供載有關個別參與調查機構資料的報告，但會使用代碼令機構身分無法識別。

7.8. 就選取哪一個數值作為基準比較水平這問題，私營機構的年度基本薪金及年度現金報酬總額的數據將會按不同基準比較水平(例如上四分位值、中位值、下四分位值和平均值)分析，以便就每一個職位級別，把私營機構的不同薪酬範圍，跟公務員薪級表的相應薪點範圍(與及公務員薪級表的相應薪點範圍聯同現金津貼的成本)進行全面比較。具體應採用哪一個基準比較水平這問題，可留待將來考慮如何應用調查結果時研究。我們建議，對於應採用哪一個比較基準水平作結論前，應考慮以下因素：

- (a) 就有關職位級別而言，關於私營機構的報酬組合結構、私營機構員工普遍享有的非現金福利待遇和公務員非現金福利的最新資料，以及

² 在在職者一般薪酬安排計算方法下，必須取得所有在職者的資料才能進行數據分析，例如計算薪幅的四分位值。

- (b) 因應公務員隊伍的運作性質和工作要求等，在設計公務員的薪酬安排時須特別考慮的獨特因素，而這些因素不一定可以量化。

VIII. 薪酬趨勢調查

收到的意見：薪酬趨勢調查

8.1. 顧問建議政府可考慮參照市場上已有的薪酬趨勢分析資料，而無須進行專設的薪酬趨勢調查，以確定私營機構薪酬在年度之間的變動，讓當局可在兩次公務員薪酬水平調查之間考慮對公務員薪酬作出適當的微調。對於這項建議，一個中央評議會的職方、另一個中央評議會的兩個職方成員協會和一個紀律部隊的管理層並不表示支持。另一方面，一個員工團體、一些非公務員組織和一名公眾人士則在提交的意見書中則表示贊同顧問的建議，原因是市場上已有這類數據，加上進行專設的薪酬趨勢調查會耗費資源。

8.2. 中央評議會的兩個職方成員協會要求顧問解釋，為何建議薪酬趨勢調查和薪酬水平調查的調查範圍應保持一致。

回應：

8.3. 在更完備的薪酬調整機制下，將會經常進行薪酬水平調查，例如每三至五年進行一次，以確定公務員隊伍和私營機構的薪酬水平保持大致相若的程度，從而對公務員薪酬作出適當調整。當進行下一次薪酬水平調查時，將會得知公務員隊伍與私營機構之間有否隨時間累積了任何薪酬差距，並予以處理。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，以提供概括性的參考指標，供當局在兩次公務員薪酬水平調查之間，考慮對公務員薪酬作適當微調。薪酬趨勢調查現時採用的調查方法十分精確，進行調查時涉及大量資源。如有機制經常進行薪酬水平調查，我們認為可能無須採用現時精確的方法進行薪酬趨勢調查。政府可考慮參考市場上已有的薪酬趨勢分析資料，而無須進行專設的薪酬趨勢調查。

8.4. 如政府在更完備的公務員薪酬調整機制下仍願意投入額外資源進行薪酬趨勢調查，兩項調查的調查範圍應在可行情況下盡量保持一致，以將相同的私營機構納入調查範圍內，從而確保兩項調查的一致性，並有助精簡需要大量資源的薪酬趨勢調查的具體工作。不過，就量度私營機構薪酬在年度之間的變動，作為概括性的參考指標，以便當局在兩次公務員薪酬水平調查之間考慮對公務員薪酬作微調這個目的而言，由專設的薪酬趨勢調查所得的結果，相比市場上已有的薪酬趨勢分析資料，未必一定能提供更具參考作用的指標。

8.5. 我們在最後報告書第 8.6 及 8.7 段建議，若進行薪酬趨勢調查，該調查應蒐集關於現金報酬總額的變動的資料。這不單包括基本薪酬和浮動薪酬的變動，也包括在年度薪酬中佔相當比重的現金津貼的變動。現行的薪酬趨勢調查方法並沒有把這些津貼考慮在內。

8.6. 現時由私營機構顧問公司進行並將結果公布的一些薪酬趨勢調查，並沒有全面反映現金報酬總額的趨勢。雖然現時有將結果公布的部分調查並沒有提供所有關於現金報酬總額趨勢的資料，這些數據應足以提供概括性的參考資料，以便在兩次薪酬水平調查之間對公務員薪酬作出微調時予以考慮。私營機構薪酬水平調查服務公司(例如薪酬顧問)也可以利用他們的薪酬數據資料庫，分析年度之間現金報酬總額趨勢的變動。