

立法會公務員及資助機構員工事務委員會
二零零零年三月二十日會議

起薪點以外的薪酬

目的

本文件的目的，是探討在決定應否在現階段檢討公務員起薪點以外的薪酬時所涉及的考慮因素，以及展開這項檢討會帶來的影響。

背景

2. 我們的薪酬政策，是以足夠薪酬去吸引、挽留和激勵合適的人才為市民提供有效率和有效益的服務。薪酬水平應該是公務員及他們服務的市民都認為公平合理的，並應與私營機構的大致相若。

3. 至於調整公務員薪酬，我們的政策是每年考慮應否對薪酬作出調整，而調整幅度應大致與私營機構相若。我們決定調整公務員薪酬時，會考慮其他因素，例如生活費用、經濟狀況、財政收支預算、職方對薪酬的要求、公務員士氣等。基於這些因素，我們在一九九八年調整公務員薪酬時，把一九九八至九九年度首長級薪級第 3 點或以上或同等薪級的人員的薪酬凍結一年，並分別把高層薪金級別至首長級薪級第 3 點以下及中下層薪金級別的薪酬調高 6.03% 及 5.79%。在調整一九九九年公務員薪酬時，我們更把一九九九至二零零零年度的公務員薪酬全面凍結一年。

4. 二零零零年的公務員薪酬趨勢調查正在進行中。我們會按照已實施二十多年的薪酬趨勢調查制度進行這項工作。進行薪酬趨勢調查的目的，是確定私營機構薪酬的變動狀況，然後根據這些資料釐定公務員的薪酬調整幅度。

入職薪酬檢討

5. 鑑於公眾關注到某些公務員職位的入職薪酬可能與私營機構脫節，我們委託了公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)就文職職系的入職薪酬進行獨立研究。我們並把薪常會的檢討報告轉交紀律部隊薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)，以便後者研究應否及如何把入職薪酬檢討的結果套用於紀律部隊。

6. 人事編制小組委員會在一月二十六日的會議上，建議財務委員會接納當局按照薪常會及紀常會的建議調整文職和紀律人員

職系入職薪酬的方案，使公務員的入職薪酬更貼近私營機構。財務委員會已於二月十八日的會議上通過這項建議。新的入職薪酬將適用於二零零零年四月一日或之後獲聘任的新入職公務員及內部轉任的在職公務員。

入職薪酬檢討結果的參考價值

7. 入職薪酬檢討結果並沒有提供所需的理據，可用作調整起薪點以外的薪酬。薪常會進行的薪酬比較調查，旨在比較私營機構入職職位的起薪(以入職資歷相若的職位而言)。從接受調查的公司所收集的資料，只限於入職薪酬資料。因此，調查結果本身不能用作調整基本職級現有頂薪點或基本職級以上薪級的理據。我們亦不能單憑這次檢討的結果，隨便調低起薪點以外的薪點。

8. 由於私營機構職位與政府職位的性質截然不同，在架構和晉升制度方面也有很大差別，因此，把兩者在起薪點以外的薪酬互相比較，是非常複雜的。若要確定公務員起薪點以外的薪酬是否與私營機構一致，就要進行全面的薪酬水平調查。

薪酬水平調查

9. 在研究應否進行薪酬水平調查以及何時和如何進行時，我們須要參考上次薪酬水平調查的背景和結果。上次的全面薪酬檢討是在一九八六年進行。該次檢討結果顯示，除第一標準薪級外，公務員的薪酬條件均較私營機構優厚。這導致管職雙方之間產生很大爭議。結果，當局成立調查委員會，以便解決紛爭。這是按照管方和中央評議會在一九六八年簽訂的協議，在處理有關公務員福利問題上有爭議時，解決紛爭的做法。然而，最終的結果是，第一標準薪級人員的薪酬獲調高，但其餘公務員的薪酬則沒有調低。整個過程歷時接近三年(由一九八六年五月展開檢討至一九八九年三月調查委員會作出建議)。附件 A 撮述一九八六年薪酬水平調查的機制、結果及調查委員會的審議結果。調查委員會的結論是，一九八六年薪酬水平調查未能提供充分理據，可作當時或日後調整公務員薪酬之用。

10. 我們如要就公務員起薪點以外的薪酬展開檢討，必須先行研究如何能夠避免一九八六年調查所遇到的問題。我們亦須顧及多個基本因素，例如用作比較的薪酬組成部分、薪酬比較方法等。下文會詳細探討這些問題。

A. 比較薪酬時所採用的薪酬組成部分

11. 我們要考慮比較範圍應否

(a) 只涵蓋基本薪酬；或

(b) 涵蓋職位的總薪酬，即基本薪金連同附帶福利。

12. 一般而言，私營機構的薪酬通常包括基本薪金、花紅及附帶福利。純粹比較基本薪酬，不會反映整體情況。另一方面，一九八六年調查採用了“總薪酬”的概念，而這正是爭論的主要問題之一。當時職方嚴厲批評：該項調查以最高估計數值計算福利，對公務員有欠公允。調查委員會當時的結論是，所採用的附帶福利計算方法，似乎高估了公務員的福利，特別是房屋福利。

B. 薪酬比較方法

13. 我們亦要研究所採用的薪酬比較方法，例如：

(a) 因素分析方法；或

(b) 職位比較方法。

I) 因素分析方法

14. 因素分析方法是就每個政府職系的對外對比關係進行獨立檢討，亦即透過因素計分方法(詳情見附件 A 第 2 段)，把私營機構內一些在職能上與政府職系類似的職位，跟有關的政府職位互相比較。

II) 核心職系職位的比較方法

15. 根據核心職系職位比較的方法，我們會首先確定一些可與私營機構作全面而公平比較的政府職位，這些職位所屬的職系將成為“核心職系”，其他職系(主要是私營機構沒有類似職系的職系)會根據若干訂定準則與核心職系掛鈎。私營機構內與這些核心職系類似的職位的薪酬，將用作釐定這些核心職系及所有與核心職系掛鈎的職系的薪酬。

16. 一九八六年調查採用了因素分析方法。調查委員會認為這個方法正確可靠，指出“我們可以合理地假設，一九八六年調查的結果大致能夠反映實情”，但仍認為，如果以職位來作比較會更可取，也有助加強調查結果的可信程度。委員會亦認為，一九八六年調查旨在作出概括性的比較，而非提供用以衡量公務員薪酬過高或過低的明確指標。然而，委員會也注意到，如採用職位比較方法，就哪些職位成為核心職系及其他職系如何與這些核心職系掛鈎等問題與職方達成協議，是有困難的。

17. 除了對外對比關係外，政府職系之間的內部對比關係也是主要考慮因素之一。如果一定要進行調查，我們實在不能純粹依賴只與私營機構作對外比較的薪酬水平調查。我們也要就個別職系的特殊工作因素進行對內比較，以便以合理和可接受的方法重新排列對內對比關係。此舉必會大大增加調查工作所需的時間。

18. 如要展開薪酬水平調查，我們必須邀請薪常會代為進行。據初步估計，進行與對外比較有關的顧問研究的調查工作約需六至九個月完成，薪常會另外須就約三百五十個職系的特殊工作因素進行對內比較，需時約十二至十八個月。由於進行調查期間，我們須容許並考慮員工提交的意見，故此需要一段較長時間才可完成工作。上述估計仍未包括倘若職方對調查的機制提出反對，並要求成立調查委員會，而調查委員會要檢察及解決可能發生的爭議所需的時間。

法律上的考慮因素

19. 如果檢討結果顯示公務員的薪酬較私營機構優厚，我們便要研究削減在職公務員薪酬所引起的法律問題。

A. 《基本法》

20. 《基本法》第一百條規定，“香港特別行政區成立前在香港政府各部門，包括警察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”。我們要研究該條文是否嚴格限制政府調低任何薪津的空間。

B. 合約訂明的責任

21. 我們要研究的另一個問題，是員工會否以違反合約為理由，質疑削減薪酬的做法。如能按照“一九六八年協議”與職方達成協議，我們或可在毋須興訟的情況下削減公務員薪酬。不過，能達成這項協議的機會實在不大。

紀律部隊

22. 一九八六年調查的結果遭紀律部隊一致否決，原因是私營機構並無同類職位可作比較。這點至今仍然管用。因此，把紀律部隊包括在任何薪酬水平調查內，必會引起極大爭議。不過，如果不把他們包括在內，只集中在文職人員上，又會造成嚴重分化。因此，我們必須研究應否及如何把紀律部隊包括在檢討範圍內。

首長級人員

23. 我們也要研究應否及如何把首長級人員包括在檢討範圍內。過往的薪酬水平調查，檢討首長級的薪酬是獨立進行。對上一次調查是在一九八九年進行。如要檢討整體公務員的薪酬，我們也要對首長級薪酬進行同類檢討，方才與以往的做法一致。

司法人員

24. 同樣，我們要考慮應否及如何把司法人員包括在檢討範圍內。司法機構是獨立自主的機構，直接向行政長官負責。司法人員的薪酬及服務條件是與公務員分開處理的。司法人員薪俸及服務條件常務委員會(法常會)負責就司法人員的薪級提供意見。一九八八年，立法局通過一個只適用於司法人員的薪級，使司法人員的薪酬及服務條件獨立於公務員體制，分開釐定，從而加強司法機構的獨立地位。在一九九八九年的報告書中，法常會作出的結論是，相當於公務員首長級以下的司法人員，他們在該年的薪俸及服務條件常務委員會在一九八九年全面檢討首長級薪酬時建議對首長級薪級的薪酬水平及架構作出的修訂，法常會認為把這些修訂套用於司法人員薪級，也是恰當的。由於司法機構地位獨立，我們須邀請司法機構政務長研究應否檢討司法人員的薪酬，而如果應該的話，則有何最佳方法可以展開這項檢討。

員工反應

25. 我們曾在本年二月十六日就此事與職方會面。由於職方反應十分強烈，我們預期可能很難就何時及如何進行檢討等問題，與他們達成協議。我們如果單方面展開檢討，便要準備承擔與職方長期對峙的後果，包括要援引成立調查委員會的機制和有興訟的可能。

受資助機構

26. 現行資助政策規定受資助機構員工的薪酬不應比相若的政府職級優厚，因此，公務員薪級如有任何修訂，均會適用於跟隨公務員薪級的受資助機構。由於政府對某些機構的資助是根據成本比較的原則，修訂公務員薪級亦會影響這些機構的資助金額。當局在檢討入職薪酬時沒有就有關建議諮詢受資助機構，曾引起關注。由於起薪點以外的薪酬檢討會影響在職員工，層面較廣，因此，我們亦須考慮薪酬檢討對受資助機構的影響。

徵詢意見

27. 進行全面的公務員薪酬水平調查，需時頗長，而調查結果最終可否落實，亦受一些重要的法律因素限制。此外，公務員體制改革措施對公務員架構帶來的基本改變，才剛剛生效，在這時刻進行檢討，必會嚴重打擊公務員士氣。

28. 另一方面，自上次全面調查公務員薪酬水平以來，至今已有一段頗長時間。有意見認為，公務員薪酬普遍上可能偏高，削減薪酬不但符合我們的薪酬政策，亦有助本港減低運作成本，從而加強整體競爭力。也有意見認為，公務員及資助機構員工薪酬佔政府經常開支的頗大部分，削減薪酬會有助控制公營部門的開支。

29. 由於這個問題十分複雜，我們必須謹慎處理。在進一步考慮應否及何時和如何進行這項檢討上，我們定會認真研究議員的意見。

公務員事務局
二零零零年三月

一九八六年薪酬水平調查

背景

一九八三年度的薪酬調整幅度被指偏低，而另一方面首長級人員卻在一九八五年獲得加薪，職方於是要求增加非首長級公務員的薪酬。基於上述背景，當局進行了一九八六年薪酬水平調查，以便確定公務員的薪酬是否與私營機構內同級人員的薪酬一致。這項為非首長級公務員進行的調查，由公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）負責，該會則委聘曦氏管理顧問有限公司進行調查工作。為了配合這項調查，顧問公司亦在首長級薪俸及服務條件常務委員監察下，為首長級公務員進行了一項同類調查。

調查方法和方針

2. 由於很多公務員職位在私營機構都沒有類似的職位，因此，在這調查中，公務員與私營機構職位並非直接配對，而是採用職位評估方法，從公務員職位中揀選具代表性的職位樣本，與私營機構內類似的具代表性職位樣本，按以下三個因素進行比較：

- (a) 實際知識 — 勝任有關工作所需的資歷、知識、技能和經驗；
- (b) 解決問題的能力 — 有關工作在分析、評估、創新、推理、達致和作出結論方面所需的原創構思能力；以及
- (c) 問責性 — 須對作出的決定 / 採取在行動及後果負責的程度。

顧問公司然後計算每個職位的總得分，並把得分與該職位的薪金和總薪酬作一比較。至於附帶福利，顧問公司主要是根據這些福利給予僱員的最大估計價值來評估。

調查結果

3. 一九八六年調查結果顯示，除第一標準薪級和首長級薪級第 3 點或以上之外，公務員的薪酬福利普遍較私營機構優厚。第一標準薪級、首長級薪級第 3 及第 4 點的薪酬福利均低於私營機構水平。由於資料不足，顧問未能把首長級薪級第 4 點以上的薪酬福利與私營機構作可靠的比較。調查結果普遍獲政府接納。

4. 因應一九八六年調查的結果，第一標準薪級修訂如下：工作淨時數由 48 小時減至 45 小時，薪酬數值調高了 3%，以及增設一個支薪點，使在職人員轉換至修訂的薪級表時，跳升至對上的一個薪點，從而多獲一個薪點的薪金。政府沒有因應這次調查結果而建議調整首長級薪級第 3 點及以上的薪酬。

員工反應及其後發展

5. 上文第 3 段所述的調查結果，均遭高級公務員評議會和警察評議會的職方代表否決。他們對一九八六年薪酬水平調查不滿，主要源於薪酬水平調查方法，尤其是評估職位和附帶福利價值的方法。具體來說，職方認為：

- (a) 調查方法過於籠統，統計基礎有限。顧問公司所採用的方法只顧及三項因素，即實際知識、解決問題的能力和問責性。這個方法十分主觀，容易出錯及為人操縱，而且忽略了其他重要因素，例如體力勞動、工作環境等，因此不宜用來評估複雜的公務員職位；
- (b) 以最高估計數值計算職位的價值或福利，對公務員有欠公允，而在評估公務員福利(例如房屋、醫療和退休福利)的價值方面，更有誇大之嫌；
- (c) 讓職方就調查結果提出意見的時間非常緊迫，他們得到的資料也不足夠；以及
- (d) 調查方法忽略了紀律部隊的工作特點，例如有危險、有壓力、須隨時候召、個人自由受到限制。

6. 職方對政府原則上大致接納調查結果的決定反應激烈，聲言如果政府落實調查結果，將會嚴重影響員工士氣，他們必會強烈反對。正當這方面的討論還在進行時，當局與職方又因為一九八八年薪酬調整的幅度爭持不下。結果，當局在一九八八年八月委任調查委員會，專責研究一九八六年薪酬水平調查的方法和結果，並就調查結果是否適宜作為調整公務員薪酬的基礎，提供意見。調查委員會的結論如下：

- (a) 顧問公司在比較薪酬方面所採用的方法正確可靠，但如果以職位來作比較會更可取，也有助加強調查結果的可信程度；
- (b) 評估附帶福利價值的方法似乎高估了公務員的福利，特別是房屋福利；以及

- (c) 雖然沒有充分理由質疑調查的一般結果，但私營機構與政府的薪酬差距程度，是有商榷的餘地。

7. 調查委員會同時留意到，雖然當局只要求顧問公司作出概括的比較，但調查結果後來卻普遍被當作用以衡量公務員薪酬過高或過低的明確指標。調查委員會也留意到薪常會的立場，就是在釐定公務員薪酬時，與私營機構的薪酬保持大致相若固然重要，但不一定是首要原則或主要考慮因素。基於上述原因，加上本港的就業和薪酬情況在一九八六至八九年間經歷了重大改變，調查委員會最後認為，一九八六年調查結果未能提供充分理據，可作當時或日後調整公務員薪酬之用。政府接納這個結論，但對第一標準薪級作出的薪酬調整(見上文第4段)則保留不變。

8. 薪常會就一九八九年調查委員會的結論評論薪酬水平調查制度時，提出下列意見：

- (a) 要在私營機構找到足夠的類似職位與公務員職位比較，有實際困難；
- (b) 經常調整對外對比關係，難免會影響對內對比關係，有損公務員隊伍的穩定性；以及
- (c) 經常進行薪酬水平調查，會大大改變公務員的現行薪酬結構、協商制度和釐定薪酬的模式。