

立法會公務員及資助機構員工事務委員會
二零零一年十二月十七日會議

公務員薪酬政策和制度

目的

本文件闡釋現行的公務員薪酬政策、薪酬架構和薪酬調整機制，並簡述以往的公務員薪酬檢討，此外又概述近期社會上有關公務員薪酬的討論和當局對此事的最新想法。

現行薪酬政策和制度

2. 現行的公務員薪酬政策，是以合理的報酬來吸引、挽留並激勵合適的人才，為市民提供效率高而又具成效的服務。薪酬的水平，必須是公務員和廣大市民都認為公平合理的。在這個大前提下，釐定公務員薪酬的其中一個重要考慮因素，是公務員的薪酬水平應該與私營機構僱員的薪酬水平保持大致相若。

3. 除了薪酬水平應與外界水平保持大致相若外，現行制度的另一特點，是各職系之間也基於實施資歷基準制度而存有內部的薪酬對比關係，這種情況尤其見於文職職系。在資歷基準制度下，當局參照私營機構資歷相若職位的薪酬水平，為公務員職位所要求的各種主要入職學歷訂定基準薪點，並根據資歷基準和其他與工作性質有關的因素，釐定個別入職職級的起薪點。入職資歷要求相若的職系，按廣分職級法分為不同資歷組別，同一資歷組別內各職系的薪酬架構大致相同。目前，公務員薪酬制度下共有 12 個資歷組別。紀律部隊因工作性質特別而另設薪級表，薪酬較文職職系優厚。在制定紀律部隊的薪級表時，雖然會參考資歷基準制度，但更重要的，是比較各紀律部隊的工作性質和特別工作因素，從而維持內部的薪酬對比關係。

4. 目前，政府共有 11 套公務員薪級表（例如總薪級表、首長級薪級表、警務人員薪級表、一般紀律人員薪級表等）。各個職系分屬不同的薪級表；同一職系內各職級的薪級表按職系所屬薪級表劃分而成，各自包括一系列薪點。公務員均

根據所屬職系和職級的薪級表支取薪酬。一般而言，他們在所屬職級的薪級表內，每年獲得一個增薪點，直至達到頂薪點為止。如果升職，則按晉升後所屬職級的薪級表支取薪酬。

5. 在公務員薪酬調整方面，我們的政策是每年考慮調整一次，調整幅度應大致上與私營機構相若。在決定薪酬調整幅度時，亦會考慮其他因素，包括生活費用的變動、經濟狀況、財政預算、職方的薪酬調整要求和公務員士氣。現行每年調整公務員薪酬的機制，自一九七四年起沿用至今。這個調整機制以薪酬趨勢調查結果作為參考依據，薪酬趨勢調查方法見附件 A。調查根據私營機構內不同薪金級別的薪酬水平，由上一年的四月二日至當年的四月一日止的變動，計算出薪酬趨勢總指標。由一九八九年開始，我們自薪酬趨勢總指標(該總指標已把年終獎金等額外款項計算在內)中扣除公務員的增薪開支，得出薪酬趨勢淨指標。這些淨指標連同上述各項考慮因素，便成為釐定公務員薪酬調整幅度的依據。薪酬趨勢調查制度實施 27 年以來，政府在大多數情況下都大致跟隨薪酬趨勢指標調整公務員薪酬。

6. 除每年的薪酬調整外，現行的公務員薪酬檢討機制尚包括：

- (a) 每隔一段時間進行的整體薪酬結構檢討；以及
- (b) 個別職系或職系組別按需要進行的職系結構或薪酬結構檢討。

----- 自八十年代中期以來進行的公務員薪酬檢討，概述於附件 B。

近期社會上有關公務員薪酬的討論

7. 關於二零零一年的公務員薪酬調整，有人認為，從二零零一年薪酬趨勢調查得出的薪酬趨勢淨指標(即高層薪金級別為 4.99%、中層薪金級別為 2.38%、低層薪金級別為 1.97%)，並沒有準確反映出私營機構的薪酬變動。商界人士認為，目前的公務員薪酬水平，尤其是低層薪金級別的薪酬水平，已超逾了私營機構僱員的薪酬水平。此外，也有人要求當局檢

討薪酬趨勢調查方法和每年調整公務員薪酬的機制，尤其是要研究在計算薪酬趨勢淨指標時，應否把私營機構僱員的獎金計算在內，以及應否維持把低層薪金級別的調整幅度提高至中層薪金級別的水平的做法。

8. 近月，有立法會議員和其他人士因經濟不景，建議公務員減薪，作為一種政治姿態。同時，亦有人再次關注到若干公務員職系在入職職級以上的薪酬水平與私營機構的薪酬水平出現較大差距這一點。

當局的考慮因素

9. 當局在回應各種有關公務員薪酬的意見時，堅決反對貿然偏離一貫的薪酬調整機制，削減公務員的薪酬，並重申公務員薪酬調整一向有既定的機制和時間表。不過，當局留意到上次全面檢討公務員薪酬政策和制度距今已有十多年，我們有需要正視公眾對於公務員的薪酬水平與私營機構僱員的薪酬水平之間可能出現較大差距這項關注。我們認為要研究的核心問題，是現行的公務員薪酬政策和制度是否仍然配合當前的環境。作為負責的政府，我們必須正視社會人士所表達的關注，因此我們承諾盡快研究現行公務員薪酬政策和制度是否配合目前的情況。經過早前與職方代表商討後，政府現正擬訂具體的方案。按照我們的構想，我們將會研究整套薪酬福利條件，包括薪金和附帶福利。我們明白到社會人士對這個課題非常關注，我們會盡快決定如何開展有關工作。

10. 我們要強調的是，這個問題十分複雜，必須審慎處理。在開展有關工作時，我們尤其要考慮以下兩個因素：第一，一支穩定而充滿幹勁的公務員隊伍，是香港安定繁榮的基石。我們必須繼續確保公務員是一份有吸引力、有前途的工作，包括提供適當的薪酬和服務條件，以吸納有才幹的人士。第二，公務員立足社會、服務市民，我們必須在每個工作階段因應當時的政治經濟環境，衡量某些改革措施對整體社會的利弊。

公務員事務局
二零零一年十二月

薪酬趨勢調查方法

每年進行薪酬趨勢調查的制度，始於一九七四年。這項調查由獨立的薪酬趨勢調查委員會授權公務員薪俸及服務條件常務委員會轄下的薪酬研究調查組進行。薪酬研究調查組會根據薪酬趨勢調查委員會議定的方法進行調查。

2. 每年，薪酬研究調查組根據下列準則，向本港約 80 家公司收集資料：

- (a) 按主要經濟行業劃分的公司分布情況，應盡量反映本港從事經濟活動人口的整體分布情況。
- (b) 各公司應該符合下列條件：
 - (i) 是所屬行業的有代表性僱主，通常僱用 100 名或以上的員工；
 - (ii) 獲公認為穩定的好僱主，一向以合理而有系統的方法管理薪酬事宜；
 - (iii) 根據適用於香港而非其他國家的因素來釐定薪酬；
 - (iv) 如果是本港某集團或財團的成員，則必須能夠全權自行釐定和調整薪幅，才可視作獨立公司；以及
 - (v) 在釐定本身的薪酬調整幅度時，不以政府的薪酬調整幅度為主要的考慮因素。

3. 薪酬趨勢調查周期由上一年的四月二日至調查當年的四月一日止，調查對象包括所有全職僱員，即工作時間為每周正常工作時數的 75%或以上，基本薪金與政府的三個非首長級薪級對等。與基本薪金增幅有關的因素，如生活費用的變動、市場薪酬的整體變動、普遍經濟狀況、公司業績、勞績獎賞和遞增薪額等，均在調查之列。基本薪金以外的款項(例如固定或非固定的年終獎金)，其變動也會計算在內。我們的計算方法，計及額外款項在發放當年的任何增幅，而這類款項如在隨後一年停止發放或有所減少，也會計算在內。私營機構發放的任何一筆過特別款項，均不會對公務員薪酬造成長遠影響。

4. 這項調查得出三個薪酬趨勢總指標，分別代表每一薪金級別內所有受調查僱員的加權平均薪酬調整幅度。在經過薪酬趨勢調查委員會的確認後，這些薪酬趨勢總指標會提交政府，以考慮每年的公務員薪酬調整幅度。

自八十年代中期以來進行的公務員薪酬檢討

一九八六年薪酬水平調查

職方認為一九八三年的薪酬調整加薪幅度不足，而一九八五年首長級人員獲得加薪，因此要求政府調高非首長級人員的薪酬。有見於此，當局於一九八六年進行薪酬水平調查。這項調查的目的，是確定公務員與私營機構僱員的薪酬水平是否相若。非首長級人員的薪酬調查，由公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)進行，首長級人員的薪酬調查，則由首長級薪俸及服務條件常務委員會(首長級常委會)負責。

2. 由於不少政府職位無法在私營機構找到相類職位以茲比較，上述兩項薪酬水平調查採用的職位評估方法，是根據職位所需的知識及技能、解決問題的能力和問責性這三個因素，把具代表性的政府職位與私營機構同樣具代表性的職位作比較，然後得出每個職位的總分，並與該職位的薪金和整筆薪酬互相配對。附帶福利亦計算在內，並按其對僱員的最高估計價值計算。

3. 調查結果顯示，除第一標準薪級職系和首長級薪級表第3、第4點職級的薪酬福利條件不及私營機構外，公務員的薪酬福利條件普遍較私營機構為佳。至於首長級薪級表第4點以上的職級，則因為缺乏足夠資料而無法與私營機構作中肯比較。當局接納了該項調查的整體結果，但高級公務員評議會和警察評議會猛烈抨擊調查方法，拒絕接納調查結果。

4. 由於出現爭議，當局在一九八八年委任了一個獨立調查委員會進行研究。委員會得出的結論是，一九八六年的薪酬水平調查並無提供充分依據，供當時或日後具體調整公務員薪酬之用。這次薪酬檢討的最終結果是，第一標準薪級職系的薪酬福利條件得到改善，但其餘各級公務員的薪酬並無向下調整。

一九八八年紀律部隊薪酬及服務條件檢討

5. 鑑於警察評議會強烈反對一九八六年薪酬水平調查結果，薪常會在一九八八年委任了一個獨立委員會(凌衛理委員

會)檢討紀律部隊的薪酬和服務條件。此後，紀律部隊的薪酬福利條件一直以凌衛理委員會的建議為基礎。

一九八九年薪酬結構檢討

6. 一九八九年，當局邀請薪常會全面檢討文職職系非首長級職級的薪酬政策和薪酬架構。經檢討後薪常會除建議某些方面須作改善外，基本上再次肯定了這些職系和職級的薪酬架構和職系結構。自一九八九年進行檢討後，文職職系非首長級職級的薪酬福利條件再無重大改變。

一九八九年首長級薪酬調查

7. 首長級薪酬以往是每隔一段期間進行檢討的。一九九零年之前，首長級常委會經考慮以下各項因素向政府提出有關首長級薪酬調整的建議：這些因素包括反映私營機構薪酬水平和薪酬趨勢的私營機構調查結果、首長級職系的職責，以及首長級職系與非首長級人員的對比關係。在兩次全面檢討之間的年度，首長級薪酬按照非首長級高層薪金級別的調整幅度每年調整。最後一次的全面檢討在一九八九年六月完成。此後，首長級薪酬跟隨非首長級高層薪金級別的調整幅度每年調整。

一九九九年入職薪酬檢討

8. 一九九九年，我們委託了薪常會檢討入職職級的入職薪酬，以確定公務員入職薪酬是否仍然與私營機構內資歷類似的僱員的薪酬相若，並建議如何確保兩者保持大致相若。我們亦邀請紀律人員薪俸及服務條件常務委員會研究如何把薪常會的建議應用於紀律部隊。新的基準和入職薪酬已由二零零零年四月一日起應用於新聘人員。當局目前已設機制，定期檢討公務員入職職級的入職薪酬，其間並每年更新資料一次，確保與私營機構保持大致相若。