

立法會參考資料摘要 二零零三年公務員薪酬調整

引言

在二零零三年二月二十五日的會議上，行政會議**建議**，行政長官指令：

- (a) 把首長級薪級表第 3 點以下或同等薪級的所有公務員薪點回復至一九九七年六月三十日按現金計算的水平，減薪分兩次於二零零四年一月一日和二零零五年一月一日起執行，每次的調整額大致相同；
- (b) 由二零零四年一月一日起，把首長級薪級表第 3 點或以上或同等薪級的所有公務員薪點回復至一九九七年六月三十日按現金計算的水平；
- (c) 我們準備盡快向立法會提交法例，實施上文(a)和(b)段所述的減薪安排；
- (d) 上述(a)段的減薪安排，同樣適用於由二零零三年二月二十六日起獲發聘書按入職薪酬支薪的人員；
- (e) 由於法官和司法人員的薪酬與服務條件是按有別於公務員方面的安排而訂定，因此，當局會就如何處理法官和司法人員的薪酬調整一事，徵詢司法機構的意見，始行作出決定；
- (f) 經徵詢員工的意見及在現行機制的基礎上，制定一個更完備的公務員薪酬調整機制。該機制將包括：用以比較公務員的薪酬水平和私營機構員工的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薪酬的有效方法。上述工作將與薪酬調整一事分開處理，我們準備在二零零四年內完成這項工作，包括完成進行薪酬水平調查；以及
- (g) 不會進行二零零二至零三及二零零三至零四年度的薪酬趨勢調查，二零零四至零五年度的薪酬趨勢調查將按稍後制定的改良調查方法進行。

理由

政策上的總體考慮

2. 政府為顯示解決財赤的決心，必須在二零零三年三月五日公布的二零零三至零四年度預算案提出一套可行的三管齊下措施。如何處理二零零三年的公務員薪酬調整是其中一個關鍵因素。政府能否達到在二零零六至零七年度節省經營開支 200 億元的目標，大大取決於這方面採取的措施，這些措施亦會影響市民對於二零零三至零四年度預算案可能建議的增加收入措施的接受程度。

3. 根據既定的每年公務員薪酬調整的機制，政府會按照下列因素決定每年的調整幅度：從私營機構薪酬趨勢調查得出的薪酬趨勢淨指標、經濟狀況、財政預算、生活費用的變動、職方的薪酬調整要求和公務員士氣。有關經濟狀況和生活費用變動的考慮因素載於附件A，其他考慮因素則載於下文第 4 至 10 段。

薪酬趨勢調查

4. 由於公眾不斷批評按年進行的薪酬趨勢調查的方法存有很多缺點，以及市民普遍關注到公務員的薪酬水平與私營機構員工的薪酬水平之間似乎出現差距，我們暫停按照現行方法進行二零零二至零三年度的薪酬趨勢調查。薪酬趨勢調查基於其本質，只能概括反映參與調查公司內各薪金級別按年的平均薪酬變化，但不會顯示公務員的薪酬水平是否恰當。鑑於公務員的薪酬水平和私營機構員工的薪酬水平之間似乎存有差距，公務員薪酬政策和制度檢討專責小組¹（專責小組）在其第一階段研究最後報告建議，當局應於短期內優先制定薪酬水平調查的具體架構和方法，以及檢討薪酬趨勢調查的方法。同時，在落實新安排前，應該考慮採取適當措施處理每年的公務員薪酬調整。

5. 如不進行薪酬水平調查及改良現行的薪酬趨勢調查方法，而只是按現行調查方法進行二零零二至零三年度的薪酬趨勢調查，所得的結果將會欠公信力。

¹ 二零零一年十二月，政府在公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會和首長級薪俸及服務條件常務委員會的協助下，展開公務員薪酬政策和制度的全面檢討。上述三個諮詢組織其後成立了專責小組，進行檢討工作。專責小組在二零零二年九月向當局提交第一階段研究最後報告。

財政預算的考慮因素

6. 財政司司長在二零零二年的預算案演詞中，訂下了三個在二零零六至零七年度或之前達到的目標：令綜合帳目恢復收支平衡；令經營帳目收支平衡；以及削減公共開支至佔本地生產總值百分之二十或以下的水平。為達到這些目標，政府公布了一個三管齊下的方法，就是振興經濟、控制政府開支及增加收入。就控制政府開支方面，政府訂下了在二零零六至零七年度完結前削減 200 億元經營開支的目標。當局已要求各局和部門採取“3Rs1M”的方針，就是重訂次序、重組架構、重整工序，以及善用市場和私營機構提供服務，以協助達到上述整體開支減幅。

7. 由於員工開支(包括公務員隊伍及受資助機構的員工開支)目前佔政府經營開支百分之七十，當局必須採取措施控制這方面的支出，以期達到整體削減 200 億元開支的目標。為此，政府宣布決定在二零零六至零七年度完結前將公務員編制削減百分之十，即減至約 160 000 個職位的水平；由二零零三年四月一日起全面暫停招聘公務員；以及在短期內推行第二輪自願退休計劃。我們預期透過自願退休計劃及自然流失，當局能達到將公務員編制削減百分之十的目標。按非常粗略的估計，削減編制百分之十(包括按自願退休計劃離職的 7 000 人員)每年可節省款項總額約為 47 億元。

8. 不過，我們要考慮到以下幾個因素：削減開支的減幅目標相當大；有需要把公共服務的質量維持在合理水平；推行“3Rs1M”的大規模措施需要一段時間才能對改善財政狀況起顯著作用；以及必須令市場相信政府既有決心並有方法控制經營開支。有鑑於此，我們有需要合理地削減公務員的薪酬。

職方的薪酬調整建議

9. 自二零零二年九月，亦即遠早於慣常就每年的薪酬調整徵詢職方意見的時間，公務員事務局局長便透過公務員薪酬調整及有關事宜工作小組(工作小組)，與四個中央評議會的職方和四個主要跨部門公務員工會的代表商討如何處理二零零三年的公務員薪酬調整。由二零零二年九月至二零零三年一月，工作小組舉行了六次正式會議，並曾討論多項建議方案。

與職方代表達成共識

10. 公務員事務局局長與職方代表於二零零三年二月二十一日作進一步討論，並考慮到現行的每年薪酬調整機制下的各項相關因素後，雙方就下列建議取得共識：

- (a) 首長級薪級表第 3 點以下或同等薪級的所有公務員薪點，應回復至一九九七年六月三十日按現金計算的水平，減薪分兩次於二零零四年一月一日和二零零五年一月一日起執行，每

次的調整額大致相同；

- (b) 首長級薪級表第 3 點或以上或同等薪級的所有公務員薪點，應由二零零四年一月一日起回復至一九九七年六月三十日按現金計算的水平；
- (c) 政府準備在二零零三年內向立法會提交立法建議，落實建議的減薪安排；以及
- (d) 管方經徵詢員工的意見及在現行機制的基礎上，制定一個更完備的公務員薪酬調整機制。該機制應該包括：用以比較公務員的薪酬水平與私營機構員工的薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查；根據一個改良方法而按年進行的薪酬趨勢調查；以及一個可以向上和向下調整薪酬的有效方法。上述工作應與薪酬調整一事分開處理。我們應定下目標，在二零零四年內完成這項工作，包括完成進行薪酬水平調查。

減薪決定

11. 計及自一九九七年以來公務員每年的薪酬調整，首長級薪級表第 3 點以下或同等薪點的薪酬金額，會由二零零四年一月一日起先調低大約 3%，然後於二零零五年一月一日開始再調低 3%。至於首長級薪級表第 3 點或以上或同等薪點，由於薪酬金額只是稍高於一九九七年六月三十日的水平，所以會一次過在二零零四年一月一日起調低約 0.33%。

12. 把公務員薪酬回復至一九九七年六月三十日按現金計算的水平決定，已對於現行的每年薪酬調整機制下的所有相關因素作出合理的考慮。而分期減薪的方案，亦盡量減輕減薪對初級人員的影響。公務員不論何時加入政府均須減薪（有關支取入職薪酬員工的安排見下文第 18 段）。

13. 根據退休金法例，公務員退休金福利按以下三個因素計算：最高可供計算退休金的薪酬、可供計算退休金的服務期，以及視乎所屬退休金計劃和職位性質而定的退休金因子。除了因遭受紀律處分而被降級的人員外，公務員在服務期間享有或支取的最高可供計算退休金薪酬，會用作計算其退休金福利。因此，公務員在減薪建議實施前累算的退休金福利，不會受這次減薪影響。

立法的必要

14. 在現行的調整機制下，某些在決定每年的薪酬調整時須予考慮的因素會對調整幅度有正面或負面的影響。但儘管如此，政府與大部分在職公務員之間的聘用合約安排，並沒有明文授權政府減薪。在進行二零零二年的薪酬調整時，我們所得的法律意見認為，要穩妥落實合理的公務員減薪決定，立法是適當而必須的方法。因此，我們安排制

定《公職人員薪酬調整條例》。

15. 法律意見認為，我們如果決定再次削減公務員薪酬，我們必須再度立法。目前有數宗有關《公職人員薪酬調整條例》是否合法的司法覆核個案有待法院審理。其中兩宗個案已排期在二零零三年五月六日至九日進行研訊。餘下兩宗則已押後研訊，直至法院對首兩宗個案作出裁決。

16. 根據法律意見，雖然這些個案尚未完結，但並不妨礙當局與職方商討有關落實減薪建議的法例草案。不過，這些討論無論如何都不應該左右法院的裁決。此外，法律意見又指出，在司法覆核個案等候研訊期間，政府並非不可以向立法會提交法例草案，但有關的法例草案須押後至法院作出判決後才進行恢復二讀辯論。基於上述考慮，我們會盡快向立法會提交實施減薪的法例。

對公務員入職薪酬的影響

17. 由二零零零年四月一日起，公務員的入職薪酬與每年的薪酬調整脫鉤。在任何一年按脫鉤的入職薪酬加入政府的人員將繼續支取該薪酬，直至這些人員符合資格獲得增薪後，他們會按所屬的薪級表支薪，並在隨後按年根據已調整的薪級表遞增薪酬。為確保公務員的基準薪酬與私營機構薪酬保持相若，基準薪酬會每隔三至四年全面檢討，期間每年更新一次。由於當局在二零零一年十二月就公務員薪酬政策和制度展開全面檢討，行政長官會同行政會議決定，原訂於二零零二年或二零零三年進行的定期基準薪酬檢討應予擱置。

18. 為了避免按入職薪酬受聘的人員所支取的薪酬高於同等薪點的其他人員的薪酬，減薪決定同樣適用於在二零零三年二月二十六日起獲發聘書而尚按入職薪酬支薪的人員。

對其他公職人員的影響

19. 依照慣例，隨着公務員減薪，廉政公署人員、並非公務員或廉政公署人員但其薪酬按照或參照公務員薪級表或廉政公署人員薪級表釐定或調整的人員(例如審計署署長、輔助部隊人員、律政司和工務部門的學位/大學生見習員、臨時教師等)亦會相應減薪。

對津貼的影響

20. 同樣地，那些付予公務員及公職人員並按照或參照公務員薪級表或公務人員薪級表的某個薪點釐定或調整的津貼(例如辛勞津貼(危險職務)，津貼額按總薪級表第 1 點的 9.3%計算)，以及那些按照或參照公務員薪級表或公職人員薪級表的調整而調整的津貼(例如官邸家務員合併逾時工作津貼，津貼額每年按公務員低層薪金級別調整)，也會隨公務員減薪相應下調。

對司法機構的影響

21. 政府於過去一段時間內一直與司法機構商議，成立一個新的架構和制度，並設定適當的機制，以釐定並按時檢討法官與司法人員的薪酬與服務條件。終審法院首席法官準備在二零零三年年初提交建議予政府考慮，我們尚待首席法官提交建議。基於這個原因，加上法官和司法人員的薪酬及服務條件是按有別於公務員方面的安排而訂定，行政長官會同行政會議決定，當局應就司法機構人員薪酬調整一事，徵詢司法機構的意見。

對受資助機構的影響

22. 根據既定做法，如受資助機構的適用調整資助公式包括公務員薪酬調整這個因素，我們會在調整公務員薪酬時按該公式調整資助額。

23. 受資助機構員工的薪酬與政府給予這些機構的撥款不可相提並論。一般來說，政府不會直接削減受資助機構員工的薪酬，因為既定原則是，受資助機構員工的薪酬及其他聘用事宜，一般屬於這些機構作為僱主與其僱員之間的事宜。如資助數額縮減，部分受資助機構為了收支平衡，可能要考慮削減轄下員工的薪酬。另一方面，不論資助數額多少，部分受資助機構可能都要遵守其員工的薪酬須與公務員薪酬掛鈎的現行政策。受資助機構由於受《僱傭條例》所規管，必須遵守有關須經雙方同意下才可修改合約條款及在指定情況下才可終止合約的法例條文。部分受資助機構亦須顧及其他適用的法例。我們會透過管制人員，留意個別機構會否因為實施減薪而遇到一些管理上的問題，並給予適切的協助。儘管這些管理上的問題可能出現，不過，一如去年為實施減薪而制定的《公職人員薪酬調整條例》一樣，我們並不建議立法削減受資助機構員工的薪酬。

需要改良公務員薪酬調整機制

24. 近年來，愈來愈多人關注到，公務員的薪酬水平與私營機構員工的薪酬水平之間似乎存有差距。由於政府自一九八六年以來便沒有進行任何薪酬水平調查，同時，有人批評按年進行的薪酬趨勢調查的方法有不足之處，以致出現這些意見。

25. 專責小組在二零零二年九月向政府提交第一階段研究最後報告。報告指出薪酬水平調查應該是薪酬釐定機制的基礎，薪酬趨勢調查則發揮輔助作用，確保在兩次定期的薪酬水平調查之間，就最新情況對公務員的薪酬作出調整。鑑於有意見認為公務員的薪酬水平和私營機構員工的薪酬水平之間出現差距，專責小組建議當局於短期內應優先制定薪酬水平調查的具體架構和方法。

26. 現時按年進行的薪酬趨勢調查的調查方法，雖然普遍為職管雙方接受，但近年受到各界批評。這些批評包括：

- (i) 調查並不包括僱員少於 100 人的中、小型企業，而這些企業是香港經濟的骨幹；
- (ii) 調查範圍並無準確反映本港從事經濟活動人口的分布情況；以及
- (iii) 調查方法並無計及參與調查公司因裁員、精簡架構或縮減規模而節省的整體薪酬開支，而這些措施可能有助減輕或消除對現有員工減薪的壓力。

專責小組在第一階段研究最後報告中，就按年薪酬趨勢調查的方法提出類似的批評，並建議當局應在短期內優先檢討調查方法。

27. 當局曾就專責小組第一階段研究最後報告進行公眾諮詢²。從諮詢所得意見看來，公眾普遍贊成專責小組有關在短期內須優先處理事項的建議。根據公務員事務局局長和職方代表達成的共識建議(見上文第 10 段)，雙方也同意當局應經徵詢員工的意見改良現行的薪酬調整機制。

28. 考慮到上述情況，行政長官會同行政會議決定接納專責小組在這方面的建議，當局應着手以現有的機制為基礎，制定一個更完備的公務員薪酬調整機制。這個機制應包括：用以比較公務員和私營機構員工的薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查；根據一個改良方法而按年進行的薪酬趨勢調查；以及一個可以向上和向下調整薪酬的有效方法。這些工作應與即將實施的公務員薪酬調整分開進行。我們的目標是在 2004 年內完成以上的工作，包括進行薪酬水平調查。

29. 為使薪酬水平調查和檢討薪酬趨勢調查方法的工作能公允地進行，當局會：

- (a) 成立一個督導委員會，負責監察進行薪酬水平調查及檢討薪酬趨勢調查方法的工作。委員會主席由公務員事務局局長擔任，成員會包括來自公務員隊伍以外的人士；以及
- (b) 成立一個諮詢小組，成員包括職方代表，以便當局在檢討過程中充份掌握他們的意見，輔助督導委員會的討論。。

30. 專責小組曾就公務員薪酬制度的長遠理想、釐定公務員薪酬的原則和方法，以及就中期和長期需作更詳細研究的事宜，提出多項建

² 在二零零二年九月收到專責小組提交的第一階段研究最後報告後，當局即時展開為期八星期的公眾諮詢工作，蒐集公眾對專責小組各項建議的意見。在諮詢期間，當局共收到 135 份意見書。

議。當局會根據專責小組第一階段研究最後報告諮詢期間所收集的意見和有關事宜的最新發展，訂定未來的路向。

建議的影響

31. 有關建議與《基本法》的關係，以及對財政、人手和經濟的影響，載於附件 B。

32. 有關建議對生產力、環境或持續發展均無影響。

宣傳安排

33. 公務員事務局局長會在二月二十五日作公布。我們會於同日發出新聞稿。公務員事務局局長亦會寫信給全體公務員，告知行政長官會同行政會議的決定。

負責人員

34. 有關本參考資料摘要的查詢，可與公務員事務局首席助理秘書長麥德偉（電話：2810 3112）聯絡。

公務員事務局
二零零三年二月二十五日

經濟狀況及生活費用變動方面的考慮

經濟狀況

香港經濟在二零零二年第二季出現溫和增長後，在第三季進一步顯著地逐漸改善，而第四季的情況可能更加樂觀。經濟增長仍由對外貿易帶動。與前一年同期比較，本地生產總值在二零零二年第三季的實質增長，增加至 3.3%，而第二季的實質增長只為 0.8%。現時對二零零二年本地生產總值全年實質增幅的預測為 2%。

2. 外貿方面，由於中國內地需求持續強勁、區內的進口普遍增加，加上對外價格競爭力因較早前美元轉弱而進一步增強，本港貨物出口持續好轉。與前一年同期比較，二零零二年第三季的整體貨物出口實質銳增 11.4%，至第四季更進一步增加 18% 左右。服務出口方面的表現亦非常理想，二零零二年第三季與前一年同期比較，實質增幅有 14.1%。

3. 儘管本地經濟依然疲弱，但整體上已有改善。與前一年同期比較，二零零二年第三季的消費開支實質跌幅減少 1.5%。然而，投資開支依然呆滯，二零零二年第三季比前一年同期實質下跌了 5.0%。

4. 隨著整體經濟活動漸趨活躍，勞工市場情況近期亦有所改善。在二零零二年，按季節性調整的失業率已由五月至七月的 7.8% 的高峯，回落至第三季的 7.4%，到第四季再下降至 7.2%。然而，同年內，就業不足率由第二及第三季的 2.9%，微升至第四季的 3.1%。

5. 外地及本地均存在一些不明朗因素。外地方面，美國經濟一旦出現逆轉，將對全球經濟復蘇帶來負面影響，屆時香港經濟亦難免會受到波及。美國可能對伊拉克採取軍事行動一事仍然備受關注。本地方面，大家關注到為配合經濟轉型而繼續作出的調整，以及價格持續下調的壓力，都可能拖慢本地需求復蘇的步伐。

生活費用

6. 與二零零一年一月一日至十二月三十一日比較，二零零二年同期的各項生活費用指數變動如下：

丙類消費物價指數 (即住戶開支以二零零二年價格計算 平均每月為 32,500 至 65,999 元)	-2.8%
乙類消費物價指數 (即住戶開支以二零零二年價格計算 平均每月為 18,500 至 32,499 元)	-3.1%
甲類消費物價指數 (即住戶開支以二零零二年價格計算 平均每月為 4,500 至 18,499 元)	-3.2%
綜合消費物價指數 (根據上述各類住戶的開支模式綜合 計算)	-3.0%

建議的影響

(i) 與《基本法》的關係

律政司指出，按《基本法》第一百條的規定，於一九九七年六月三十日在職的公務員，其最低年薪不得低於該日的薪金水平。對於在決定某建議的薪酬調整幅度是否符合《基本法》第一百條時應否計及一九九七年六月三十日後的通脹和通縮，仍未有定論。但只要減薪後的薪酬不低於一九九七年六月三十日以現金計算的薪酬水平，便顯然符合《基本法》的規定。

2. 《基本法》第一百零三條的其中一項規定，是香港原有關於公務人員的僱用和管理的制度，包括負責薪金、服務條件的專門機構予以保留。根據律政司的意見，每年進行薪酬趨勢調查並非是憲法上的要求，因此即使沒有進行二零零二至零三年度的薪酬趨勢調查，減薪決定並不違法。一個更完備的公務員薪酬調整機制，有助維持公務員薪酬政策背後的原則，即公務員的薪酬水平應與私營機構員工的薪酬水平保持大致相若。因此，律政司認為制定更完備的公務員薪酬調整機制符合《基本法》第一百零三條的規定。

3. 減薪決定反映管方與職方代表經詳細討論後所達成的共識，因此符合根據《基本法》第三十九條適用於香港的一九七八年《(公共部門)勞資關係公約》內有關諮詢員工的規定。

(ii) 對財政和人手的影響

4. 如所有公務員的薪酬回復至一九九七年六月三十日的現金水平，我們粗略估計在二零零五至零六年度共可節省開支約 73 億元。粗略估計在公務員隊伍和受資助機構內可節省的開支，以及對政府開支和公共開支的影響如下¹：—

¹ 我們以公共開支的薪酬部分作為計算基礎，並假設員工的組成和數目在二零零三／零四年度至二零零五／零六年度內維持不變。

	2003-04 (億元)	2004-05 (億元)	(由 2005-06 年度起 全年可節省的開支) (億元)
(a) 公務員	3.76	18.82	30.09
(b) 受資助機構	4.81	24.04	38.46
(c) 政府開支 [即(a)+(b)]	8.57	42.86	68.55
(d) 於公共機構任 職的公務員(如 香港房屋委員 會和營運基金 部門)	0.51	2.55	4.08
(e) 公共開支 [即(c)+(d)]	9.08	45.41	72.63

5. 公務員事務局會諮詢員工的意見，制定更完備的薪酬調整機制。我們會委聘顧問協助進行薪酬水平調查。這筆額外開支會由公務員事務局的總撥款支付。

(iii) 對經濟的影響

6. 公務員減薪本身對私人市場消費以至整體本地生產總值只有些微的不利影響。但若建議導致私營機構相應地對僱員減薪，則影響會較大，縱使整體而言這個影響並不明顯。然而，由於私營機構可更快地調整其員工的薪酬，而如果私營機構員工的薪酬確實跟一些意見所認為已低於公務員的薪酬水平的話，則公務員減薪並不一定會對私營機構帶來實質的影響。此外，在政府致力削減開支目標下，公務員減薪或會紓緩削減其他方面開支的需要，因而抵銷對經濟帶來的不利影響。

7. 制定一個包括定期進行的薪酬水平調查和按年進行的薪酬趨勢調查的更完備薪酬調整機制，會有助確保公務員的薪酬水平與私營機構員工的薪酬水平保持大致相若。這樣既可吸引合適人才擔任有關的政府職位，又不會令公務員的薪酬水平過高，浪費財政資源。

8. 目前，公務員佔本港總勞動人口約百分之五，而公務員薪酬開支佔本港經濟體系的總薪酬開支約百分之十。如把受資助機構計算在內，公務員及受資助機構員工的薪酬開支佔本港經濟體系的總薪酬開支約百分之二十。一個架構完善、既能配合整體勞工市場運作又能顧及政府聘用的特定需要的公務員薪酬調整機制，會有助建立一支穩健而有效率的公務員隊伍，並可確保整個經濟體系的人力資源調配得宜。