

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 二零零四年六月二十一日會議

制定更完備的公務員薪酬調整機制工作的進展

引言

為不斷改善公務員隊伍的管理，以切合時宜，並回應公眾對現有公務員薪酬調整機制的意見，公務員事務局已着手制定更完備的薪酬調整機制，供公務員體系長久採用。本文件向委員簡介有關工作至今的進度。

背景

2. 我們現正與員工代表商討，以建立一套更完備的公務員薪酬調整機制，該機制一方面要能反映公務員薪酬政策（即提供足夠的薪酬去吸引、保留及激勵有合適才幹的人，為市民提供有成效和有效率的服務），而另一方面要能體現維持公務員薪酬與私營機構僱員薪酬大致相若的原則。

3. 公務員事務局與公務員薪酬調整機制督導委員會（督導委員會）¹及公務員薪酬調整機制諮詢小組（諮詢小組）²討論後，在二零零三年十一月發表進度報告，載述推展有關工作的相關政策考慮因素及工作計劃。公務員事務局並且委聘了顧問為薪酬水平調查制訂一套具體和可行的調查方法。我們在二零零三年十一月二十六日發出題為「制定更完備的公務員薪酬調整機制工作的進展」的委員會文件（CB(1)450/03-04(02)），向委員簡介該項工作至二零零三年十一月的進展。

¹ 公務員薪酬調整機制督導委員會的成員來自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及首長級薪俸及服務條件常務委員會。

² 公務員薪酬調整機制諮詢小組的成員包括來自四個中央評議會職方和四個主要跨部門公務員工會的代表。

進展情況

4. 在二零零三年十二月至二零零四年六月期間，督導委員會舉行了七次會議，諮詢小組舉行了九次會議/會面，討論是項工作所涉及的各项事宜。討論範圍包括公務員職位與私營機構職位的比較方法、調查範圍、如何選取私營機構納入調查範圍內、數據蒐集和分析的安排、薪酬水平調查對薪酬趨勢調查的影響，以及如何應用薪酬水平調查結果的初步構思等。

薪酬水平調查方法

5. 我們要首先強調，由於公務員隊伍及私營機構在運作性質、工作要求及報酬安排方面存有差異，實際上難以透過薪酬水平調查將公務員薪酬與私營機構僱員薪酬作精確比較，而這個做法亦不恰當。此外，薪酬水平調查結果亦不應作為在調查後就公務員薪酬調整作決定時唯一的考慮因素。我們進行薪酬水平調查的主要目的是在顧及兩個界別在本質上的差異下，以專業方式蒐集私營機構的薪酬數據，盡可能把相類職位作比較，從而確立公務員薪酬與私營機構僱員薪酬**大致相若**的程度。當局就公務員薪酬調整作出決定時，將會考慮薪酬水平調查的結果及下文第19段所提及的其他相關因素。

6. 我們亦要指出，雖然若干公務員職系及職級或不會被納入調查範圍內(例如由於在私營機構中沒有相類的職位可作比較)，薪酬水平調查結果將透過現行內部薪酬對比關係制度³應用於整體公務員。我們明白某些公務員職系或職級近年在工作性質及工作要求方面或已出現很大變化，我們打算**在今次工作完成後**，另行就有關職系或職級進行職系架構檢討，尤其是那些仍需招聘人手的職系或職級。

7. 顧問經考慮督導委員會及諮詢小組的意見後，就薪酬水平調查方法各項有關事宜擬定了一系列**初步建議**。顧問的初步建

³ 公務員體系內共有約400個職系及1 000多個職級。現行的公務員薪酬制度由政府中央管理，為公平一致起見，當局在釐定眾多公務員職級個別的薪級表時，一致的做法是參考各職級的入職資歷要求（反映於各資歷組別的基準薪酬）及其他可合理地計算報酬的特殊因素（例如工作要求及招聘困難）。現行公務員內部薪酬對比關係制度乃自八十及九十年代就整體公務員隊伍進行的多項大型薪酬結構檢討，以及個別職系及職級在有需要的情況下進行的職系檢討發展而成。

議載述於下文第8至18段。

(a) 職位比較方法

8. 顧問研究過下述幾個職位比較方法：

- (i) 職位配對法：把公務員職位與工作性質及工作內容十分相似的私營機構職位比較；
- (ii) 職位屬系法：職位配對法演變出來的一種職位比較方法，把相似而屬不同級別的職位納入同一職位屬系，以作比較；
- (iii) 工作因素比較法：利用職位評估方法，根據多項指定工作因素(例如問責性、解決問題的能力、知識和技能等)評定不同職位的得分，從而比較在同一得分範圍、但不論其職能或專門技能的職位；以及
- (iv) 資歷基準法：將有相近入職要求，而並非有相近職責或職能的職位作比較。

9. 衡量上文第8段所述四種可行方法的優點和不足之處後，顧問建議採納廣義界定的職位屬系法，從私營機構蒐集薪酬數據，以確定公務員薪酬與私營機構僱員薪酬是否大致相若。根據該建議方法，公務員比較職位會與私營機構內在工作內容和工作性質，以及須承擔責任的輕重、資歷和經驗要求方面大致相若的職位配對，從而比較這些配對職位的薪酬。顧問表示，考慮到把公務員薪酬與私營機構僱員薪酬作比較在本質上的困難和局限，這種職位比較方法較其他三種方法，整體上更能切合薪酬水平調查的目的和更能處理薪酬比較所引起的各種技術問題。

10. 為進行職位配對及薪酬比較，顧問建議將公務員比較職位及私營機構比較職位納入若干職位屬系及職位級別，以便把工作內容和工作性質大致相若（納入同一職位屬系），以及須承擔責任的輕重及資歷和經驗要求大致相若（納入同一職位級別）的公務員職位和私營機構職位作薪酬比較。

11. 為評估各個公務員資歷組別的適當基準薪酬，顧問建議進行薪酬水平調查的其中一環是以資歷基準法對入職薪酬進行

調查。根據這方法，每個公務員資歷組別(例如「學位及相連職系」資歷組別包括以持有學位資歷作為入職要求的公務員職級；「專業及相連職系」資歷組別包括以專業學會會員或同等資格為入職要求的公務員職級)的基準薪酬會與私營機構內具相類資歷及經驗要求的職位的入職薪酬作比較。這有助決定是否需要調整公務員資歷組別的基準薪酬，以及公務員入職職級的起薪點。

(b) 調查範圍

12. 顧問建議調查範圍應包括在公務員隊伍內具代表性且能在私營機構內找到合理相類職位配對的公務員職系及職級。至於調查範圍未有涵蓋的公務員職系及職級，薪酬水平調查結果應按現行內部薪酬對比關係制度，應用於這些職系及職級。

13. 由於紀律部隊職位在私營機構沒有合理相類職位配對，顧問建議調查範圍不應包括紀律部隊職位。就這方面，代表紀律部隊員工的諮詢小組成員提議，由於紀律部隊的工作性質及工作要求獨特，應就紀律部隊進行職系結構檢討。如上文第 6 段所述，如有充分的理據支持，當局會考慮在完成今次工作後，就個別職系進行職系結構檢討。

14. 顧問亦進一步指出，若把首長級與非首長級職級納入同一調查的範圍內，便須採用多於一種的調查方法(例如採用職位屬系法和工作因素比較法)，這做法對於數據的蒐集及整合會產生實際困難。基於上述原因，顧問提出以下兩個可行方法供進一步考慮：

- (i) 不為首長級職級進行薪酬比較，將非首長級職級的調查結果按現行內部薪酬對比關係制度應用於首長級職級；及
- (ii) 為首長級職級進行薪酬比較，有關工作可納入今次的薪酬水平調查內，或在今次薪酬水平調查完成後另外進行。

(c) 如何選取私營機構納入調查範圍內

15. 顧問建議納入調查範圍的私營機構應符合以下準則：
- (i) 能廣泛代表各經濟行業；

- (ii) 屬穩健的良好僱主，在工資與薪酬方面有一套合理和有系統的管理方法；
- (iii) 具足夠數目可與公務員職位配對的職位；
- (iv) 在所屬行業中被視為具代表性的僱主；及
- (v) 根據適用於香港的考慮和因素，但並非參照香港公務員薪級表來釐定薪酬水平及調整薪酬。

(d) 數據蒐集和分析的安排

16. 由於公務員與私營機構僱員的報酬組合在結構上差別頗大，顧問建議從私營機構收集有關現金報酬各組成部分（例如底薪、固定獎金、現金津貼、浮動獎金等）的數據，並根據這些現金報酬組成部分的不同合併數值進行分析（例如年度基本薪金⁴、年度固定現金報酬⁴及年度總現金報酬⁴）。

17. 基於薪酬水平調查和附帶福利調查各有不同重點⁵，而且就附帶福利蒐集數據及估值亦相當複雜，加上當局現正另外進行公務員附帶福利檢討工作，顧問建議即將進行的薪酬水平調查應專注於薪酬比較，而不應一併處理附帶福利。不過，顧問建議可在調查過程中蒐集私營機構在提供附帶福利方面的資料，方便當局在制訂政策時作參考。

(e) 對薪酬趨勢調查的影響

18. 考慮到當局將會定期進行薪酬水平調查，以確定公務員薪酬水平與私營機構僱員薪酬水平是否大致相若，顧問建議可參考市場的薪酬趨勢分析，而無需特別進行薪酬趨勢調查，以便當局在兩次薪酬水平調查之間，決定是否需對公務員薪酬作

⁴ 年度基本薪金指底薪加固定獎金。該合併數值可作為顯示私營機構職位最基本的現金報酬的指標。年度固定現金報酬指年度基本薪金加年度固定現金津貼總額。年度總現金報酬指年度固定現金報酬加上因應個人和/或公司表現而由機構選擇性地發放的浮動獎金及佣金。該合併數值可顯示私營機構職位現金報酬所有組成部分的綜合數值。

⁵ 薪酬水平調查（只涵蓋現金報酬）與附帶福利調查各有不同重點。薪酬水平調查的重點是蒐集任職者的薪酬數據，以找出有關職位每間參與調查機構內的薪酬。附帶福利調查則著重考慮提供附帶福利方面的政策，以及如何採用一致方法計算這些附帶福利的價值或成本。附帶福利調查往往以標準的勞動人口數據作基礎進行比較。

出任何微調。顧問進一步建議，日後若繼續進行薪酬趨勢調查，調查方法應予以精簡及改善，使之與薪酬水平調查方法互相配合。

應用薪酬水平調查的結果

19. 我們已就如何應用薪酬水平調查結果的初步構思，與督導委員會及諮詢小組進行討論，當中包括與應用事宜有關的政策、法律和其他相關考慮因素，以及調查結果對新聘和現職人員的適用範圍。如何應用薪酬水平調查結果是一項複雜的事宜，涉及多方面的考慮。我們會繼續與督導委員會及諮詢小組就這些事宜進行討論。

下一步工作

20. 顧問已向督導委員會及諮詢小組簡介其初步建議，並詳細解釋有關理據。顧問強調，這些僅為初步建議，他會考慮督導委員會及諮詢小組的意見，然後修訂有關建議。顧問現正進一步完善其建議，以納入顧問最後報告內。我們會在顧問最後報告定稿前徵詢督導委員會及諮詢小組的意見。

21. 根據二零零三年十一月發表的進度報告所載述的工作計劃，公務員事務局會在二零零四年第二季就薪酬水平調查方法提出建議，並就此進行廣泛諮詢。考慮到督導委員會及諮詢小組的討論進度，我們預計顧問約可在二零零四年六月底向我們提交最後報告的擬稿。我們會在督導委員會及諮詢小組就最後報告擬稿進行討論後，按計劃進行廣泛諮詢。

22. 我們會於稍後向委員匯報這項工作的進展。

公務員事務局
二零零四年六月