

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

二零零四年十一月十五日會議

制定更完備的公務員薪酬調整機制諮詢文件：

有關薪酬水平調查方法及 調查結果應用事宜的建議

目的

二零零四年十一月四日，公務員事務局發表一份題為《有關薪酬水平調查方法及調查結果應用事宜的建議》的諮詢文件，載述由公務員事務局委聘的顧問就薪酬水平調查方法所提出的建議，以及公務員事務局就調查結果如何應用於公務員隊伍所提出的建議。本文件向委員簡介這些建議，並請委員提出意見。

背景

2. 公務員事務局於二零零三年四月着手制定一套更完備的公務員薪酬調整機制，供公務員體系長久採用¹。為進行這項工作，公務員事務局成立了公務員薪酬調整機制督導委員會（督導委員會）和公務員薪酬調整機制諮詢小組（諮詢小組）²，就制定更完備的公務員薪酬調整機制分別提供專業意見及員工的意見。公務員事務局亦委聘顧問在技術層面提供協助，設計一套詳細和可行的薪酬水平調查方法。

3. 公務員事務局於二零零三年十一月發表《制定更完備的公務員薪酬調整機制工作進度報告》，概述相關的政策考慮因素、更完備機制的擬議架構，以及進行這項工作的工作計劃。二零零四年六月，我們提交題為「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)2118/03-04(03)），向委員簡介這項工作的進展，包括顧問就薪酬水平調查方法提出的初步建議。

¹ 行政長官會同行政會議於二零零三年二月決定，政府應徵詢員工的意見，制定一套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薪酬水平和私營機構薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查、根據經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。

² 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。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。

4. 顧問經考慮督導委員會和諮詢小組的意見後，對薪酬水平調查方法提出建議。同時，經與督導委員會和諮詢小組商討後，公務員事務局亦就薪酬水平調查結果的應用事宜擬訂建議。這些建議載述在諮詢文件內，以作廣泛諮詢。諮詢期至二零零五年一月七日止。之後我們會展開薪酬水平調查的實際調查工作

政策考慮因素

5. 政府的公務員薪酬政策，是提供足夠的薪酬去吸引、保留和激勵具備合適才幹的人，為市民提供效率與成效兼備的優質服務。為使向市民提供服務的公務員和支付公務員薪酬的市民大眾皆認為公務員的薪酬是公平合理，我們採取的原則是公務員薪酬應與私營機構薪酬保持大致相若。

6. 除上述政策外，下列政策考慮因素亦與今次制定更完備的公務員薪酬調整機制的工作有關：

- (a) 更完備的薪酬調整機制應有助我們達致秉持和培養公務員隊伍的基本信念³的目標，並有助維持一支穩定的公務員隊伍，確保公務員提供有效率和高質素的服務，配合社會的需要；
- (b) 由於公務員隊伍與私營機構在運作方式、聘用和薪酬安排方面有本質上的差異，我們應使公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，而非緊貼私營機構的薪酬；
- (c) 在薪酬水平調查完成後，政府就公務員的任何薪酬調整作出考慮時，亦應考慮其他相關因素，例如財政預算的考慮、經濟狀況、生活費用的變動，員工的意見和士氣等；
- (d) 由於公務員薪酬制度目前仍是由政府中央管理，各公務員職級的內部薪酬對比關係⁴應予維持，直至個別職系／職級進行職系架構檢討後發現這對比關係應予調整；以及
- (e) 任何對現行公務員薪酬調整機制的改變，均需符合《基本法》的規定，並充分顧及合約方面的考慮、適用於香港的國際義務，以及政府與公務員之間的僱傭關係所涉及的其他法律事宜。

³ 這些基本信念包括堅守法治；守正忘私；對在履行公職時所作出的決定和行動負責；政治中立；在執行公務時不偏不倚，以及全心全意、竭盡所能，以專業精神服務市民，而且工作有成效，並達到工作表現指標。

⁴ 一直以來，入職資歷要求相若的職系，按廣分職級法納入不同資歷組別。在同一資歷組別內的公務員職系的入職薪酬，乃參照私營機構入職資歷要求相若的職位的入職薪酬水平，以及其他與有關職系工作性質相關的因素（例如體力要求、工作環境等）釐定。同一資歷組別內各職系的薪級表大致相同。

顧問就薪酬水平調查方法提出的建議

7. 顧問就薪酬水平調查方法提出的建議的要點如下：

調查目的

(a) 按照公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若的原則，並考慮到公務員隊伍與私營機構在本質上的差異，薪酬水平調查的目的，應是以大致相若的職位配對為基礎，按專業方式蒐集私營機構的薪酬數據，從而確定公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若的程度。

職位比較方法

(b) 根據建議的廣義界定的職位屬系法，公務員比較職位會與在工作內容和工作性質方面大致相若（按此納入同一個職位屬系），以及在需承擔責任的輕重、一般的資歷和經驗要求方面大致相若（按此納入同一職位級別）的私營機構職位配對。屬同一職位屬系和職位級別的私營機構職位的薪酬，會與該職位屬系和職位級別內的公務員職位的薪酬範圍進行比較。

入職薪酬調查

(c) 薪酬水平調查將會包括一項入職薪酬調查，把各個公務員資歷組別的基準薪酬，與私營機構內具相近的一般資歷和經驗要求的入職職位的入職薪酬進行比較。

選取公務員比較職位

(d) 公務員隊伍中沒有足夠代表性的職系／職級（例如編制少於100個職位的職系），以及那些不能在私營機構中找到可作合理配對的職位的職系／職級（例如紀律部隊職系），將不會納入薪酬水平調查的調查範圍內。某些公務員職系／職級（例如屬醫護界別、社會福利界別和教育界別的職系）雖然可在私營機構中找到相應的職位，但這些機構現時或在過去五年內參照公務員薪級表釐定其員工的薪酬水平。這些職位／職級也不會納入調查範圍內。

資料蒐集及分析

(e) 進行調查時，顧問會蒐集調查參照期內，參與調查的機構直接支付給僱員的所有現金報酬組成部分的資料，當中包括底薪、固定獎金、現金津貼和浮動薪酬⁵。顧問會根據這些資料，分析以下兩項現金報酬數據組合，以便全面比較公務員和私營機構僱員的薪酬：

⁵ 現金津貼是指任何按薪酬政策而經常性發放，且不論在職者的個別情況或選擇及某些特殊工作環境的現金報酬。浮動薪酬是指根據員工個人表現或機構業績而定期釐定的薪酬組成部分，當中包括紅利獎金、年度獎勵、按表現發放的獎金、嘉許獎、銷售佣金、勤工獎等。

- (i) 把私營機構比較職位的年度基本薪金，與公務員比較職位按相應公務員薪點範圍而支付的年度公務員薪金進行比較。扼要來說，就是把配對職位的現金報酬中的基本組成部分的水平進行比較，現金津貼和浮動薪酬並不計算在內。
- (ii) 把私營機構比較職位的年度現金報酬總額，與公務員比較職位按相應公務員薪點範圍支付的年度公務員薪金進行比較。公務員的年度薪金會作出適當的調整，以反映政府向公務員支付的主要現金津貼項目的年度開支。這項數據組合涵蓋現金報酬的所有組成部分。

對薪酬趨勢調查的影響

- (f) 相比目前並無定期進行薪酬水平調查的情況，日後如較頻密地進行薪酬水平調查（如每隔三至五年進行一次），則未必需要以現時薪酬趨勢調查的精確方式（指沿用現時方法計算薪酬變動趨勢）和所涵蓋的範圍（指調查包括的薪酬項目）進行調查。因此，我們在兩次薪酬水平調查之間考慮是否需要對公務員薪酬水平作出任何微調時，可參考市場上已有的薪酬趨勢分析資料，而無需進行專設的薪酬趨勢調查。

公務員事務局就如何應用薪酬水平調查結果的建議

在薪酬水平調查完成後根據內部薪酬對比關係調整各公務員薪級表

8. 公務員薪酬制度由政府中央管理。現時共有 11 個公務員薪級表⁶。每個薪級表包括若干薪點。個別公務員職系和職級的薪級表按某薪級表的某些薪點釐定。我們在釐定個別公務員職級的薪級表時，採取劃一的方法，即是除考慮有關職級是否有相類的入職資歷要求外，亦會考慮工作要求方面的差異和其他相關的工作因素，例如特殊的工作環境和招聘困難等。因此，各公務員職系和職級之間現行的薪酬對比關係，反映了這些職系和職級在工作性質和工作要求方面的差異。這些薪酬對比關係，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⁷演變而成的。基於公務員職系和職級之間既有的內部薪酬對比關係，11 個公務員薪級表之間亦存有一套對比關係。

⁶ 該 11 個公務員薪級表是：總薪級表、第一標準薪級表、警務人員薪級表、一般紀律人員（指揮官級）薪級表、一般紀律人員（主任級）薪級表、一般紀律人員（員佐級）薪級表、首長級薪級表、首長級（律政人員）薪級表、見習職級薪級表、技術員學徒薪級表，以及技工學徒薪級表。

⁷ 現行的內部薪酬對比關係制度，是根據一九八八年紀律部隊薪酬及服務條件檢討（凌衛理檢討）、一九八九年薪俸結構檢討，以及一九九九年公務員入職薪酬檢討的結果而制定。在上述檢討後，當局曾就少數公務員職系／職級的薪酬對比關係作出修訂，以反映工作要求上的變化。

9. 我們建議在考慮過今次薪酬水平調查的結果和其他相關政策考慮因素後，根據現行的公務員內部薪酬對比關係制度，制定一套新的公務員薪級表，這些薪級表所顯示各職位級別的公務員薪酬將與私營機構薪酬保持大致相若。當 11 個公務員薪級表在經過今次的薪酬水平調查而作出調整後，個別公務員職級的薪級表上每個薪點的金額會跟隨經調整的公務員薪級表而定。

10. 根據上文所述的方法，各公務員職系和職級之間現行的薪酬對比關係將得以維持。然而，各公務員職系／職級之間現行的內部薪酬對比關係制度並非不可改變。我們明白某些公務員職系／職級近年在工作性質和工作要求方面，可能已出現明顯變化。我們計劃在完成制定更完備的公務員薪酬調整機制後，就這些職系／職級進行個別職系架構檢討。我們會優先處理紀律部隊的職系檢討，因為這些職系情況特別，並需繼續招聘人手。此外，我們也會考慮就首長級職位進行薪酬檢討。顧問基於技術考慮因素，建議不把首長級職位納入這次薪酬水平調查的調查範圍內。

將經調整的薪級表應用於新聘人員

11. 為貫徹公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若的既定原則，我們建議，在薪酬水平調查完成後制定的新一套公務員薪級表（見上文第 9 段），將應用於在將來某指定日期後入職的新聘人員。在此之後受聘的公務員的薪酬水平將會因應這次薪酬水平調查的結果而與私營機構的薪酬水平大致相若。因此，這些人員的薪酬，每年可能會按私營機構的薪酬趨勢和其他相關因素而調整，直至進行下一次的薪酬水平調查為止。

將薪酬水平調查結果應用於在職人員

12. 在考慮如何把薪酬水平調查結果應用於在一九九七年七月一日之前已任職政府的在職人員時，我們已考慮《基本法》⁸ 的有關規定及下列因素：

- (a) 就一九九七年七月一日之前已任職政府的公務員而言，現屆政府的政策是於其任期內（即直至二零零七年六月三十日止），不會將這些人員的薪酬調整至低於一九九七年六月三十日的金額水平；以及
- (b) 隨着公務員薪酬在二零零五年一月一日按照《公職人員薪酬調整（2004 年／2005 年）條例》作出調整，各公務員薪級表上各個薪點的薪酬將會回復至一九九七年六月三十日的金額水平。

⁸ 《基本法》第一百條和第一百零三條明文提述公務員薪酬，尤其相關。第一百條規定：“香港特別行政區成立前在香港政府各部門……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。”第一百零三條規定：“……香港原有關於公務人員的……僱用……和管理的制度……予以保留。”

13. 政府對於公務員薪酬在《基本法》下可作調整的空間不擬在此表示意見。但基於上文第 12 段(a)和(b)項所述的考慮因素，即使今次薪酬水平調查的結果顯示公務員薪酬高於私營機構薪酬，由現在至二零零七年六月三十日，實際上沒有空間可以將一九九七年七月一日之前已加入政府的在職人員的薪酬進一步下調。考慮到這個因素和諮詢小組職方成員的意見，我們建議，假如薪酬水平調查結果顯示公務員薪酬水平高於私營機構薪酬水平，這些人員的薪酬應凍結在現時的水準，直至與私營機構的薪酬水平大致看齊。然而，當局會把今次薪酬水平調查所得出的薪酬差距記錄下來，在以後每年進行的公務員薪酬調整時，將這些差距加以考慮，直至下一次進行薪酬水平調查為止。換言之，我們預期這些人員的薪酬在往後的年度都不會向上調整。這段凍薪的年期何時結束，會視乎累積凍薪的幅度何時能與薪酬水平調查所得的差距抵銷，或經下一次進行的薪酬水平調查或個別職系檢討（如適用的話）的結果顯示該差距是否不再存在。

14. 《基本法》及現屆政府有關不把公務員薪酬減至低於一九九七年六月水平的政策（見上文第 12 段），並不適用於在一九九七年七月一日或之後加入政府的在職人員。截至二零零四年九月三十日，這類人員約為數 17 000 名。理論上，假如薪酬水平調查結果顯示公務員薪酬高於私營機構薪酬，我們可考慮即時把這些人員的薪酬下調，以反映市場薪酬水平。不過，諮詢小組職方成員認為當局對於在回歸之前或之後入職的在職人員應一視同仁，以免在公務員隊伍中造成分化。基於員工管理和員工士氣方面的考慮，我們建議在應用薪酬水平調查的結果時，應對所有在職人員，不論他們的受聘日期是在回歸之前或之後，均採取同一做法。

15. 上述建議假設這次薪酬水平調查所得出的任何薪酬差距，顯示在職人員的薪酬水平高於私營機構的薪酬水平。但假如結果顯示在某層級的公務員薪酬比相應層級的私營機構薪酬為低，我們建議在接下一年（如二零零六年）進行每年的公務員薪酬調整時，應將這個薪酬差距連同其他相關因素考慮在內，以考慮是否需要向上調整公務員薪酬。

下一步工作

16. 待諮詢工作完成，我們會經考慮諮詢所得的意見和其他相關因素後，就薪酬水平調查方法和如何應用調查結果的大體方案，作出決定。本局隨後將展開另一項的顧問工作，根據最後決定的調查方法，進行實際的調查工作。

17. 由於考慮諮詢期間所收到的意見和進行有關的準備工作需時，我們預計實際調查工作將於二零零五年第一季展開。我們的目標是在二零零五年內，完成整項有關制定更完備的公務員薪酬調整機制的工作。

18. 制定更完備的公務員薪酬調整機制，是政府持續完善公務員薪酬制度工作的其中一環。我們計劃在完成今次工作後，着手研究公務員薪酬政策和制度檢討專責小組⁹所提出在中期和長期需進一步考慮與薪酬有關的其他措施。具體來說，我們在完成這次工作後，會開展下列工作：

- (a) 對近年在工作性質及要求方面有明顯變化的職系／職級進行職系架構檢討；
- (b) 研究引進一套更靈活的薪酬結構，並首先應用於新聘人員的可行性；以及
- (c) 研究下放公務員薪酬管理職能的可行性。

19. 我們會根據以上公務員薪酬制度未來改革的大致方向，定出更具體的建議，並在適當時候廣泛徵詢公務員同事的意見。我們在進行今次工作和研究其他檢討建議時，會充分考慮各有關方面（包括員工和市民）的意見，並以整體社會利益為依歸。

20. 我們會於稍後向委員滙報諮詢的結果和這項工作的進展。

公務員事務局
二零零四年十一月

⁹ 二零零一年十二月，我們邀請三個公務員薪酬及服務條件諮詢組織就公務員薪酬制度進行一項全面檢討。三個諮詢組織其後成立了專責小組，進行檢討工作，經研究香港公務員薪酬政策和制度的歷史和發展、五個選定國家在公務員薪酬管理方面的最新發展，以及各有關人士提出的意見後，專責小組提出在短期、中期和長期需考慮的各項事宜。