

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

入職薪酬調查及薪酬水平調查

目的

本文件旨在告知委員，當局將會按照更完備的公務員薪酬調整機制，進行入職薪酬調查及薪酬水平調查。

背景

2. 政府的公務員薪酬政策，是提供足夠的薪酬以吸引、挽留和激勵具合適才幹的人，為市民提供有效率和成效兼備的服務；並透過保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，讓公務員和他們所服務的市民都認為公務員薪酬是公平的。公務員薪酬政策的政策考慮因素載於附件 A。

3. 為落實上述公務員薪酬政策，行政會議於二零零七年通過更完備的公務員薪酬調整機制。在二零零三至二零零七年期間，當局透過委員會會議，向委員闡述有關制訂該機制的討論過程。按照機制，三項不同的調查會定期進行，以比較公務員薪酬和私營機構薪酬。這三項調查分別為：(i)每年一次的薪酬趨勢調查，以確定私營機構在年度之間的薪酬調整；(ii)每三年一次的入職薪酬調查，以比較公務員非首長級文職職系的入職薪酬與資歷要求相若的私營機構職位的入職薪酬；以及(iii)每六年一次的薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬大致相若。上一次的入職薪酬調查及薪酬水平調查分別在二零零九年及二零零六年進行。根據機制下的時間表，下一次的入職薪酬調查及薪酬水平調查應於二零一二年進行。

入職薪酬調查

4. 公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)應當局的邀請，

進行了上一次(二零零九年)的入職薪酬調查，該次調查涵蓋公務員非首長級文職職系的基本職級。當局在二零一零年三月和五月的委員會會議上，向委員闡述調查結果和薪常會就如何把調查結果應用於有關公務員職系所提出的建議，並徵詢委員的意見。有見該次調查的成功經驗，我們已邀請薪常會進行下一次的入職薪酬調查，並就如何把調查結果應用於公務員非首長級文職職系的基本職級，向當局提出建議。

5. 一如上一次的入職薪酬調查，下一次的入職薪酬調查不會涵蓋紀律部隊職系的基本職級。但由於該等職系是公務員體系不可或缺的一部分，故此在過往的入職薪酬調查，當局都在聽取紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)的意見後，把調查結果適當應用於紀律部隊職系的基本職級。根據既定的做法，當我們收到薪常會有關入職薪酬調查的結果和建議後，我們會就應否及如何把調查結果應用於公務員紀律部隊職系的基本職級，徵詢紀常會的意見。有鑑於此，我們已向薪常會建議，在進行下一次的入職薪酬調查時，邀請紀常會適當參與。

薪酬水平調查

6. 上一次(二零零六年)的薪酬水平調查涵蓋公務員非首長級文職職系，由公務員事務局在專業顧問協助下進行，並在過程中諮詢職方意見。在二零零三年底至二零零七年期間，當局透過公務員薪酬調整機制諮詢小組¹，就進行薪酬水平調查時採用的架構及調查結果的一般應用原則的相關建議，與職方代表磋商。在過程中，我們亦有向委員闡述相關討論。當局其後把二零零六年薪酬水平調查的結果和當局建議的應用方法提交薪常會、紀常會和首長級薪俸及服務條件常務委員會(首常會)，以供參閱和徵詢意見。在二零零七年五月，我們向委員闡述了二零零六年的調查結果、把有關結果應用於公務員隊伍的方法，以及日後進行薪酬水平調查時採用的一般架構和應用調查結果的一般原則，並徵詢委員的意見。

7. 為了提高薪酬水平調查的公信力，並考慮到薪常會在進行私營機構薪酬相關的調查方面擁有豐富經驗，以及對公務員體系有深厚認識，我們亦已邀請薪常會進行下一次的薪酬水平調查，該

¹ 公務員薪酬調整機制諮詢小組成員包括四個中央評議會的職方代表及四個主要跨部門公務員工會的代表。

調查將涵蓋公務員非首長級文職職系。我們亦邀請薪常會就如何把調查結果應用於公務員非首長級文職職系，向當局提出建議。我們已把進行薪酬水平調查時採用的一般架構及調查結果應用於公務員非首長級文職職系的一般原則告知薪常會，該些架構及原則是參考了二零零六年薪酬水平調查的經驗而擬定的(有關內容撮述於附件 B)。但為了保持薪常會的獨立性，我們已清楚表明，如有需要，薪常會可就一般架構及一般應用原則作出修訂。

8. 當收到薪常會提交的薪酬水平調查結果和建議後，我們會就應否及如何把調查結果應用於紀律部隊和首長級職系，分別徵詢紀常會和首常會的意見。有鑑於此，我們已建議薪常會在進行下一次薪酬水平調查期間，在適當時候邀請紀常會和首常會參與。

職方參與

9. 職方參與對進行與薪酬相關的調查至為重要。我們已就邀請薪常會進行下一次的入職薪酬調查及薪酬水平調查，並就如何把調查結果應用於公務員的相關職系提出建議一事，諮詢公務員薪酬調整機制諮詢小組的意見，並得到諮詢小組支持。諮詢小組同時要求薪常會在籌備和進行調查過程中，充分諮詢職方的意見，並讓職方參與。我們已向薪常會轉達諮詢小組的意願。

薪常會的回應

10. 薪常會已接受當局邀請進行下一次的入職薪酬調查和薪酬水平調查，並就如何把該兩項調查的結果應用於公務員非首長級文職職系提出建議。鑑於兩項調查的範疇和複雜程度不同，薪常會將分開進行兩項調查，以期首先完成入職薪酬調查。薪常會認同諮詢相關持份者(包括職方代表)的重要性，故此會在調查的各個關鍵階段諮詢相關持份者的意見，並讓他們參與有關工作。此外，薪常會在進行兩項調查時，也會讓紀常會及首常會適當參與。

未來路向

11. 當局會向公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處提供足夠財政和人力資源，以支援薪常會進行下一次的入職薪酬調查及薪酬水平調查。

12. 我們在收到下一次的入職薪酬調查及薪酬水平調查的結果，以及薪常會、紀常會及首常會就如何把調查結果應用於公務員的建議後，會就這三個諮詢組織的建議諮詢職方。行政會議就這些諮詢組織的建議作出決定時，會充分考慮職方的意見。

徵詢意見

13. 請委員備悉本文件內容。

公務員事務局
二零一二年二月

公務員薪酬政策的政策考慮因素

公務員薪酬政策的政策考慮因素如下：

- (a) 秉持公務員隊伍的基本信念：公務員必須秉持一些基本信念，包括：(i)堅守法治；(ii)守正忘私；(iii)對在履行公職時所作的決定和行動負責；(iv)政治中立；(v)在執行公務時不偏不倚；以及(vi)全心全意、竭盡所能，以專業精神為市民服務，而且工作具見成效，達到表現指標。以上部分(若非全部)信念也同樣適用於私營機構，但兩者對恪守有關信念的重視程度或有所不同。一般而言，公務員必須符合更高的操守標準、遵守更嚴格的行為守則，以及避免任何真實或可能出現的利益衝突；
- (b) 維持一支穩定的公務員隊伍：維持一支穩定、長期提供服務的公務員隊伍，對確保施政順利、持續和有效率地提供各項主要公共服務，至為重要。不過，這並不表示即使在理據充分的情況下，公務員薪酬制度也無須因應社會轉變和市民的期望，不時加以檢討和修訂。可是，與私營機構相比，公務員更着重隊伍的明確性與穩定性，以及在全面諮詢員工後，以循序漸進的方式推行改革；
- (c) 與私營機構比較的同時，亦確認公務員隊伍與私營機構在本質上的差異：為了與私營機構競爭，以吸引有合適才幹的人加入並留在公務員隊伍，私營機構的薪酬水平是政府須予考慮的因素，而公務員薪酬水平也必須且應當與私營機構薪酬水平保持相若。兩者薪酬相若，也可令支付公務員薪酬的市民信納公務員薪酬是公平的。由於公務員隊伍與私營機構在本質上的差異，維持兩者薪酬大致相若(而非緊貼私營機構員工薪酬)是合理和適當的。為此，薪酬水平調查應以概括方式進行，而應用調查結果時，也須顧及公務員和私營機構職位在工作性質和工作要求方面的差異。除上文(a)和(b)項所述的差異外，其他較重要的差異包括：
 - (i) 某些職位的職責(例如：執法、法律草擬、救援工作等)是公務員隊伍所獨有的，因此，不可能為每一個

公務員職系和職級找到適當的私營機構配對職位，作直接比較；

- (ii) 即使找到可作合理配對的私營機構職位，某些職位的職能和工作情況(例如：制訂適用於全港的政策、規例或法律；闡釋政府政策；游說相關各方、政黨、區議會、立法會等支持政府政策)仍是公務員隊伍所獨有的；
 - (iii) 公務員的事業發展較有架構和按部就班。為維持公務員隊伍穩定，除了考慮用人唯才這個因素外，政府也較私營機構着重員工的年資和經驗。公務員辭職的情況較少，這有助維持公務員隊伍的穩定性。私營機構僱員的事業發展一般差異較大，也較易受市場情況(包括所需專業範疇當時的人手供求情況)所影響。他們更傾向通過轉職及／或轉換僱主，以追求更佳的事業發展。因此，私營機構的人事變動，遠遠大於公務員隊伍；
 - (iv) 政府和私營機構兩者的運作性質迥異。舉例來說，政府注重市民的福祉和社會的整體利益；私營機構則以股東的利益和盈利為目標，薪酬也難免較容易有較大的波動。公務員薪酬如緊貼私營機構薪酬，不但不利於維持公務員隊伍的穩定性和管治的成效與效率，也不符合社會的整體利益；以及
 - (v) 私營機構的運作環境變化較大，也較受特定時間的整體經濟表現和行業市道影響。屬同一業務範疇的私營機構互相競爭，因此，聘用員工的方式和薪酬安排要較為靈活。公務員的工作環境則較為穩定，公務員一經聘用，只要行為、工作表現良好，通常都可以“長期”聘任，直至法定退休年齡為止。兩者環境有別，因此，公務員薪酬不宜緊隨私營機構的薪酬變動而作出改變。
- (d) 參照私營機構：根據政府薪酬應參照而非帶動私營機構薪酬的原則，公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若。這個原則不僅在釐定公務員薪酬水平時適用，在每年調整公務員薪酬時也適用。政府蒐集私營機構在既定日期過去 12 個月內的薪酬數據(為定期進行薪酬水平調

查)，以及私營機構在上年度四月二日至當年度四月一日這 12 個月內的薪酬調整數據(為進行每年薪酬趨勢調查)，便是按照這個原則。所得資料連同其他相關的考慮因素，有助當局釐定公務員的薪酬調整；

- (e) 維持公務員隊伍內部對比關係：公務員隊伍由政府中央管理。維持內部對比關係，可確保在釐定公務員隊伍共約 400 個職系和超過 1 000 個職級的薪酬水平時，在某程度上保持公平一致。此舉也可解決某些職系和職級沒有私營機構職位可作比較的實際問題。在為個別職系進行職系架構檢討後，如有充分理據，內部薪酬對比關係會予以調整。除非已作調整，否則應遵循現有的內部對比關係；
- (f) 《基本法》和其他法律考慮因素：對現行公務員薪酬調整機制所作的任何更改，均須符合《基本法》的規定，並充分顧及合約方面的考慮因素、適用於香港的國際義務，以及政府與公務員之間僱傭關係所涉及的其他法律考慮因素；以及
- (g) 政府財政狀況及其他考慮因素：公務員的薪酬由公帑支付，因此，政府的整體財政狀況是重要的考慮因素。在考慮公務員薪酬時，也須顧及香港的整體經濟狀況，包括生活費用的變動。此外，一直以來，政府就公務員薪酬調整作出決定時，也會考慮公務員的意見和員工士氣等相關因素。

進行薪酬水平調查的一般架構¹

- (a) 採用廣義界定的職位屬系和職位級別法；
- (b) 從各個職位屬系和職位級別選取公務員比較職位，這些職位應有可供比較的私營機構職位；
- (c) 把公務員比較職位與私營機構相若職位配對比較；
- (d) 從私營機構選取穩健良好的僱主參與薪酬水平調查；
- (e) 從參與調查的公司蒐集基本現金報酬和現金報酬總額數據；以及
- (f) 採用以機構為單位的計算方法整合從參與調查的公司蒐集所得的數據。

¹ 行政會議在二零零七年通過日後進行薪酬水平調查時採用的一般架構，惟須就下列三項薪酬水平調查和與薪酬趨勢調查的主要不同之處進行檢討：

- (a) 調查所涵蓋的公司：薪酬水平調查只涵蓋僱用 100 名或以上僱員的公司，薪酬趨勢調查則同時涵蓋僱用 50 至 99 名僱員的公司；
- (b) 數據整合方法：薪酬水平調查採用以機構為單位的計算方法(即非加權平均值計算方法)，而薪酬趨勢調查則採用加權平均值計算方法，並應用計算因子；以及
- (c) 職位級別及薪金級別的數目：薪酬水平調查把所涵蓋的僱員分為五個職位級別，薪酬趨勢調查則採用三個薪金級別。

把薪酬水平調查結果應用於 公務員非首長級文職職系的一般原則

- (a) 根據現金報酬總額數據的上四分位值，釐定每個職位級別的私營機構薪酬指標；
- (b) 以名義中點薪金，另加以現金形式提供的附帶福利的實際平均開支，釐定每個職位級別的公務員薪酬指標；
- (c) 每個職位級別的公務員和私營機構薪酬指標的可接受偏差幅度為正負五個百分點。如兩者相差不超出這個幅度，相關的公務員支薪點無須調整。如兩者相差超出這個幅度，則須把相關的公務員支薪點向下或向上調整至正負五個百分點的上下限；以及
- (d) 根據上文(a)至(c)項建議應用的薪酬水平調查結果，會按截至有關薪酬水平調查參照日期的內部對比關係，應用於所有公務員薪級表。