

立法會參考資料摘要

制定更完備的公務員薪酬調整機制： 進行薪酬水平調查

引言

在二零零五年三月二十二日的會議上，行政會議**建議**，署理行政長官**指令**：

- (a) 於二零零五年進行薪酬水平調查，該項調查將會按照獲委聘制定調查方法的顧問先前建議、並因應最近的諮詢工作結果進一步修訂的調查方法進行；
- (b) 由於在二零零五年進行薪酬水平調查，當局將不會在二零零四至零五年度進行年度薪酬趨勢調查。當局會進一步研究在更完備的公務員薪酬調整機制下，應否繼續進行薪酬趨勢調查。

理據

行政會議先前作出的決定

2. 二零零三年二月二十五日，就二零零三年的公務員薪酬調整¹，行政會議**建議**而行政長官作出**指令**，其中包括：

- (a) 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

¹ 就二零零三年的公務員薪酬調整，行政會議**建議**而行政長官作出**指令**，其中包括把公務員薪酬回復至一九九七年六月三十日的金額水平，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。

- (b) 不會進行二零零二至零三及二零零三至零四年度的每年薪酬趨勢調查。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。

3. 為進行這項工作，我們成立了公務員薪酬調整機制督導委員會和公務員薪酬調整機制諮詢小組²，討論各項相關事宜。經與督導委員會和諮詢小組討論後，並在獲委聘制定調查方法的專業顧問(第一階段顧問³)的支援下，我們擬訂了關於薪酬水平調查方法的建議，並就如何應用調查結果提出大體方案。二零零四年十一月四日，當局發表一份載有關於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(諮詢文件)，展開為期兩個月的廣泛諮詢。

相關的政策考慮因素

4. 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高質素服務。為使向市民提供服務的公務員及支付公務員薪酬的市民大眾都認為公務員的薪酬公平合理，我們採取的原則是公務員薪酬水平應與私營機構薪酬水平保持大致相若。

5. 我們承諾改善公務員的薪酬調整機制。在更完備的公務員薪酬調整機制下，當局會定期進行薪酬水平調查，以比較公務員和私營機構的薪酬水平。薪酬水平調查本質上是一項技術性的資料蒐集工作，目的是概括地找出兩個界別在薪酬水平上是否存有差距。政府經考慮薪酬水平調查的結果，連同其他相關因素(例如財政預算、經濟狀況、生活費用的變動、員工的意見和士氣)後，可進一步考慮是否需要調整公務員薪酬，以確保公務員薪酬按既定的公務員薪酬政策與私營機構薪酬保持大致相若。

6. 由於公務員隊伍與私營機構在運作方式、聘用及薪酬安排方面本質上存有差異，要透過薪酬水平調查把公務員薪酬和私營機構薪酬作精確的比較，並非實際可行，亦不恰當。再者，並無一個十全十美的調查方法可以處理兩個界別之間所有本質上的差異。這些差異可待政府在較後階段，考慮如何把調查結果應用於公務員隊伍時一併處理。

² 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，以及首長級薪俸及服務條件常務委員會。諮詢小組成員包括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。

³ 第一階段顧問的工作範疇，是以具公信力和專業的方式，制定詳細和可行的薪酬水平調查方法。當局會為第二階段工作另外委聘顧問，進行薪酬水平調查的實際調查工作及分析調查所得數據。

7. 進行薪酬水平調查時，將以各公務員職系／職級之間現行的內部薪酬對比關係作為基礎。我們承諾在完成今次工作後，為具充足理據的個別職系進行職系架構檢討⁴。當完成職系架構檢討後，若結果顯示現行的內部薪酬對比關係應作出調整的話，我們將會予以調整。

就薪酬水平調查的建議進行的諮詢

8. 諮詢工作已於二零零五年一月七日結束。我們共接獲 91 份書面意見，其中 9 份來自政策局／部門管理人員、45 份來自員工團體(包括中央評議會職方、部門協商委員會職方和員工工會／協會)、13 份來自個別公務員，以及 24 份來自非公務員團體和公眾人士。

就建議的調查方法所收到的意見

9. 關於薪酬水平調查方法的建議⁵，員工團體所提出的意見主要涉及一些技術性事宜，包括建議的方法有否顧及公務員隊伍與私營機構在工作要求和工作的性質等方面本質上的差異；如何選取公務員比較職位納入調查範圍內；如何界定“薪酬”，以便把公務員薪酬與私營機構薪酬作一比較；如何分析從私營機構蒐集所得的薪酬數據，以便與公務員薪級表作比較；以及在實施更完備的公務員薪酬調整機制後，是否應繼續在兩次薪酬水平調查之間進行專設的薪酬趨勢調查。其中，部分員工團體指出，讓員工參與建議的職位檢視程序⁶是很重要的。

10. 雖然對於第一階段顧問所建議的廣義界定的職位屬系法⁷有一些意見和批評，但我們並沒有收到任何其他可用作比較公務員職位和私營機構職位的建議方法。

⁴ 我們打算在完成制定更完備的公務員薪酬調整機制後，對那些近年在工作性質及要求方面已出現明顯變化，並需繼續招聘人手的職系／職級進行職系架構檢討。

⁵ 諮詢文件第三章載述第一階段顧問就薪酬水平調查方法提出的建議，包括建議用作配對公務員職位和私營機構職位的廣義界定的職位屬系法、揀選私營機構納入調查範圍的建議方法、應予蒐集的薪酬數據的範圍，以及整合和分析數據的建議。

⁶ 第一階段顧問建議，如薪酬水平調查採用建議的廣義界定的職位屬系法，作為比較職位的方法，實際調查工作應包括一項詳細的職位檢視程序，確定所有公務員比較職位的工作性質和特性等詳情，以便選取合適的私營機構配對職位。

⁷ 按廣義界定的職位屬系法，公務員職位將與私營機構中在工作內容、工作性質、需承擔責任的輕重及一般資歷和經驗要求各方面大致相若的職位配對，作為薪酬比較的基礎。職位的配對將透過職位檢視程序進行，該程序的目的是確定所有公務員比較職位的工作性質和特性等詳情，以選取合適的私營機構配對職位。為方便分析蒐集所得的私營機構薪酬數據，各職位會按其工作內容和工作性質納入

11. 另一方面，來自商界的非公務員團體和部分公眾人士大致支持第一階段顧問就調查方法提出的各項建議。他們建議當局應盡早進行薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。

就調查結果應用事宜所收到的意見

12. 至於應用薪酬水平調查結果的大體方案⁸，雖然部分公眾人士認為，假如薪酬水平調查顯示公務員薪酬高於私營機構薪酬的話，應按薪酬水平調查結果即時調整公務員的薪酬。但普遍意見認為，不即時把薪酬水平調查結果應用於在職人員的做法，是合理和務實的。部分員工團體認為，政府應考慮如對在職人員和新聘人員採取不同方案，可能對公務員隊伍造成分化和影響公務員士氣。

13. 有提交意見書的紀律部隊員工團體反對根據現行的內部薪酬對比關係制度⁹，把調查結果應用於紀律部隊職系／職級。他們建議應盡快為紀律部隊另外進行職系架構檢討。

14. 意見書所載的主要意見，以及公務員事務局和第一階段顧問分別就這些意見所作的回應，摘錄於 [附件 A](#)。

下一步工作

(a) 進行薪酬水平調查

15. 第一階段顧問建議，並載於諮詢文件內的薪酬水平調查方法，已考慮到自二零零三年四月以來在督導委員會和諮詢小組的討論中提出的關注和意見。事實上，員工就諮詢文件提交的意見

有關的職位屬系，亦會按需承擔責任的輕重、一般資歷和經驗要求納入有關的職位級別。屬相同職位屬系內同一職位級別的私營機構比較職位的薪酬，會與相應職位屬系內相應職位級別的公務員比較職位的薪幅比較。

⁸ 按諮詢文件的建議，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，在職人員的薪酬應凍結在現時的水平，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。至於在薪酬水平調查完成後制定的新一套公務員薪級表，將應用於在將來某指定日期後入職的新聘人員。

⁹ 在中央管理的公務員薪酬制度下，個別職級的薪級表按同一方法釐定，即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。這個內部薪酬對比關係制度確保在釐定眾多不同公務員薪級表時能夠公平一致，並同時反映不同職系／職級間在工作性質和工作要求方面的差異。

書中提到的大部分技術性事項，早前已在督導委員會和諮詢小組中討論，而第一階段顧問在擬訂其建議時亦予仔細考慮。因應諮詢期所得意見，第一階段顧問已進一步修訂其建議的調查方法(第一階段顧問對調查方法所作的修訂摘錄於附件 B)。

16. 我們必須接受，沒有一個十全十美的調查方法，可以處理公務員隊伍與私營機構之間本質上的所有差異。經衡量四個常用的職位比較方法的相對優點和不足之處後，我們認為，第一階段顧問建議的廣義界定的職位屬系法⁶經進一步修訂後，整體上較其他三種職位比較法¹⁰更能達致薪酬水平調查的目的，並能更有效地處理薪酬水平調查所涉及的種種技術層面的考慮。至於第一階段顧問就揀選比較職位、揀選私營機構納入調查範圍、以及數據的蒐集、整合和分析各方面所提出的其他建議，因應諮詢結果作進一步修訂後，有助達致進行一項客觀和專業的薪酬水平調查的目的，可予採納。因此，當局決定採用建議的調查方法進行這次的薪酬水平調查，除非有任何現時不能預見的情況，將來可繼續採用這方法進行薪酬水平調查。

17. 當局亦決定我們應該盡快展開實際調查工作，以期反映截至二零零五年四月一日的私營機構薪酬調整。我們將會按照政府採購顧問服務的既定程序，揀選和委聘專業顧問(第二階段顧問)進行實際調查工作。

18. 考慮到所需的工作步驟，我們預期實際調查工作將分為下列三個主要階段：

- (a) 籌備階段(二零零五年五月至七月／八月)：就公務員比較職位進行職位檢視程序，職系管理人員、部門管理人員和員工團體，包括員工工會／協會，以及比較職位具代表性職位的在職者在過程中將會有所參與；
- (b) 資料蒐集階段(二零零五年八月／九月至十月)：從調查範圍內的私營機構蒐集薪酬數據和其他相關資料；
- (c) 資料整合階段(二零零五年十月／十一月)：根據調查方法整合和分析蒐集所得的數據。

19. 為確保薪酬水平調查的結果具公信力，獲委聘的第二階段顧問必須按專業和獨立方式進行實際調查工作。不同層級的員工代表在職位檢視程序的各個步驟將會有所參與。當第二階段顧問完成實際調查工作後，我們亦會徵詢諮詢小組職方成員對於顧問報告擬稿的意見。

¹⁰ 另外三種方法分別是職位配對法、工作因素比較法和資歷基準法。

(b) 對薪酬趨勢調查的影響

20. 第一階段顧問建議，假如日後定期進行薪酬水平調查，如每隔三至五年進行一次，我們可考慮參照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，以確定私營機構在年度之間的薪酬趨勢變動。我們會進一步研究在更完備的公務員薪酬調整機制下，應否繼續進行薪酬趨勢調查。自從我們在二零零三年四月展開制定更完備的公務員薪酬調整機制的工作後，我們已停止進行每年的薪酬趨勢調查。由於二零零五年的薪酬水平調查將會包括截至二零零五年四月一日的私營機構薪酬調整，就二零零四至零五年度進行薪酬趨勢調查¹¹ 並無需要，亦不恰當。

(c) 薪酬水平調查結果的應用事宜

21. 至於應用薪酬水平調查結果的大體方案，我們在諮詢文件中建議，若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，在職人員的薪酬應凍結在現時的水平，直至與私營機構的薪酬水平大致看齊。然而我們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。我們會因應這次薪酬水平調查的結果和其他相關因素，制定一套新的公務員薪級表，以應用於新聘人員。我們在現階段維持這建議。不過，我們會在有關公務員薪酬調整法例的司法覆核個案¹² 審結後，對這事宜再作考慮。

22. 政府在考慮如何應用薪酬水平調查的結果和落實有關安排(包括制定一套可以向上和向下調整公務員薪酬的有效方法)時，會考慮終審法院的裁決是否有適用之處，並會再徵詢員工的意見。

¹¹ 按照薪酬趨勢調查的慣常安排，如就二零零四至零五年度進行薪酬趨勢調查，將會涵蓋截至二零零五年四月一日止的十二個月內私營機構薪酬趨勢在年度之間的變動。

¹² 二零零四年十一月二十九日，上訴法庭以多數裁定，對原訟法庭有關《公職人員薪酬調整條例》(第 574 章)的司法覆核申請所作裁決提出的上訴得直，並裁定第 574 章第 10 條不符合《基本法》第一百條。該條例實施二零零二年十月一日起生效的公務員減薪。我們已獲准就上訴法庭的判決向終審法院提出上訴。終審法院將於二零零五年六月二十至二十三日進行聆訊。由於上訴法庭作出的裁決對原訟法庭具有約束力，原訟法庭在二零零五年二月四日裁定《公職人員薪酬調整(2004 年/2005 年)條例》(第 580 章)第 15 條不符合《基本法》第一百條。該條例實施分別在二零零四年一月一日起和二零零五年一月一日起生效的公務員減薪。我們已獲准就原訟法庭這項裁決向終審法院提出上訴。終審法院在二零零五年六月就第 574 章的個案進行聆訊時，將一併處理這個案。

23. 我們在考慮有關薪酬水平調查結果應用事宜時，會徵詢三個公務員薪酬及服務條件諮詢組織的意見。具體諮詢的事項如下：

- (a) 就制定一套新的公務員薪級表，以應用於在將來某指定日期後入職的新聘非首長級文職人員，以及如何把調查結果應用於在職人員一事，徵詢公務員薪俸及服務條件常務委員會的意見；
- (b) 就如何把薪酬水平調查結果應用於屬首長級薪級表的職級¹³，徵詢首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見；以及
- (c) 就如何把薪酬水平調查結果應用於紀律部隊職系¹⁴，徵詢紀律人員薪俸及服務條件常務委員會的意見。

建議的影響

24. 有關建議與《基本法》的關係，以及對財政和經濟的影響，載於附件 C。建議對持續發展並無重大影響。

宣傳安排

25. 我們會在二零零五年三月二十四日下午發出新聞稿，並會安排發言人解答傳媒的查詢。公務員事務局局長會在同日致函全體公務員，告知他們有關決定。

負責人員

26. 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

二零零五年三月二十四日

¹³ 第一階段顧問建議，調查範圍不應包括屬首長級薪級表的職級，原因如下：私營機構中沒有相類職位可作合理配對、為首長級職位進行薪酬比較須採用另一種職位比較方法，及因採用另一種職位比較方法而致在整合和分析數據時會產生技術上的問題。

¹⁴ 第一階段顧問建議，調查範圍不應包括紀律部隊職系，原因是私營機構內沒有相類職位可作合理配對。