

二零零五年二月二十一日
討論文件

**立法會公務員及資助機構員工事務委員會
就薪酬水平調查的建議進行諮詢的結果
及下一步工作**

目的

就薪酬水平調查方法的建議及如何應用調查結果的大體方案所進行的諮詢工作於二零零五年一月七日結束。本文件概述就該諮詢文件提交的意見書的主要意見，以及向議員簡介下一步的工作。

背景

2. 二零零四年十一月四日，公務員事務局就薪酬水平調查方法的建議及如何應用調查結果的大體方案發表諮詢文件，進行廣泛諮詢，諮詢期至二零零五年一月七日結束。在諮詢期內，局方為部門管理人員、職系管理人員、部門協商委員會、公務員工會／協會、個別公務員、立法會公務員及資助機構員工事務委員會、區議員和分區委員會委員舉辦了多場簡介會／諮詢會。

3. 至諮詢工作結束為止，本局共接獲 89 份書面意見，其中 9 份來自政策局／部門管理人員、44 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工會／協會)、12 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。

就諮詢文件提出的意見

書面提交的意見

4. 就有關薪酬水平調查方法的建議，員工團體所提出的意見主要關乎各項技術性事宜，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」，以便將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。部份員工團體特別指出讓員工參與建議的職位檢視程序是很重要的，以確保調查結果具公信力。

5. 雖然意見書對於顧問所建議的調查方法(即廣義界定的職位屬系法)提出了一些意見和批評，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。

6. 另一方面，一些來自商界的非公務員團體和部份公眾人士大致支持顧問就調查方法所提出的各項建議。他們建議盡早進行薪酬水平調查，以確知公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。

7. 有關建議的應用調查結果的大體方案¹，雖然有一些公眾人士認為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(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)，不即時將薪酬水平調查結果應用於現職公務員的建議做法是合理和務實的。一些員工團體認為政府應考慮對在職人員和新聘人員採取不同方案將會對公務員隊伍造成的分化和對公務員士氣產生的影響。

8. 紀律部隊的一些員工團體提交了書面意見，反對根據現行的內部薪酬對比關係制度，把調查結果應用於紀律部隊職系/職級。他們建議應為紀律部隊另外進行職系架構檢討。

9. 就諮詢文件提交的意見書內的主要意見，摘錄於附件。

傳媒及區議會/分區委員會的意見

10. 有關薪酬水平調查的建議調查方法及如何應用調查結果的大體建議方案的諮詢文件在諮詢期內引起傳媒廣泛報導，其中有關如何應用調查結果的建議方案尤其受到關注。部份社論對於假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，現職人員的薪酬會被凍結，直至與私營機構的薪酬水平大致相若，以及在以後每年進行公務員薪酬調整時，會對今次薪酬水平調查得出的薪酬差距加以考慮的建議，表示保留。部份社論則接

¹ 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，現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。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。

受該建議為務實可行的方案。有意見認為政府不應就如何應用調查結果的方案預設立場，亦有建議認為調查範圍應包括某些類別的人員，例如首長級人員。

11. 公務員事務局局長曾與區議會議員及分區委員會委員會面，與會者並沒有就建議的調查方法及應用調查結果的方案提出反對意見。

下一步工作

12. 薪酬水平調查的目的，是確知私營機構的最新薪酬水平，並按此評估公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。本質上這是一項技術性的資料蒐集工作。職方提交的書面意見內所提到的大部份技術性事宜已曾於早前在公務員薪酬調整機制督導委員會及公務員薪酬調整機制諮詢小組(諮詢小組)中作深入討論，而顧問在制定其最後建議時亦已加以考慮。我們已要求顧問進一步考慮是否需因應諮詢所得的意見對其建議的調查方法作任何修訂。政府會經考慮顧問的建議及其他相關因素後，就薪酬水平調查方法作出決定，以期早日展開實際的調查工作。

13. 如建議的廣義界定的職位屬系法獲採納，我們將會進行一項詳細的職位檢視程序，為從私營機構蒐集薪酬數據的工作做前期準備。透過職位檢視程序，我們會確定初步選取的公務員比較職位的基本資料，以便與合適的私營機構比較職位作配對。我們會就如何能夠妥善地進行職位檢視工作繼續與諮詢小組職方成員商討。主導原則是該項工作必須以專業及獨立的形式進行，以確保調查結果具公信力。同時，我們會確保這項工作在員工協商的基礎上進行，並保持透明度，以便把公務員比較職位與私營機構相類職位作合理配對時充分顧及職方意見。

14. 至於應用薪酬水平調查結果的大體方案，政府會於稍後當有關公務員薪酬調整法例的司法覆核個案審結後詳加考慮。上訴法庭最近以大比數裁定就原訟法庭有關《公職人員薪酬調整條例》(香港法例第 574 章)司法覆核個案所作的裁決提出的上訴得直。該條例實施由二零零二年十月一日起生效的公務員減薪。政府已獲准向終審法院就上訴法庭的判決提出上訴，而終審法院已排期於二零零五年六月進行聆訊。由於上訴法庭的裁決對原訟法庭具有約束力，原訟法庭最近裁定《公職人員薪酬調整條例(2004 年/2005 年)》(香港法例第 580 章)第 15 條不符合基本法第 100 條。政府已決定就原訟法庭作出的該項裁決提出上訴。

15. 政府在考慮如何應用薪酬水平調查結果及落實有關安排（包括制定一套可向上及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有否適用之處，並會再徵詢職方的意見。

公務員事務局
二零零五年二月

就薪酬水平調查的建議進行諮詢的結果 及下一步工作

意見書的主要意見摘要

建議的薪酬水平調查方法

(i) 政策考慮因素

一個中央評議會的其中一個職方成員協會認為，在展開下一步工作前，政府應因應社會對公務員隊伍不斷變化的要求，重新釐定公務員薪酬政策，並在這個原則性問題和其他相關事宜上，與諮詢小組職方尋求共識。其中一個紀律部隊的管理層表示，對其轄下的紀律部隊職系來說，薪酬政策應該是提供足夠的報酬，以吸引、挽留和激勵最有才幹的人，而並非限於“合適才幹的人”。一個中央評議會的其中一個職方成員協會認為，公務員薪酬應主要按薪酬水平調查來釐定。其他相關因素(包括公務員隊伍和私營機構在本質上的差異以及其他政策考慮因素)意義含糊，而且帶有政治意味，不宜加以考慮。

2. 中央評議會職方的一些成員協會和一個紀律部隊的管理層認為，應釐清有關公務員薪酬和私營機構薪酬保持大致相若的原則，並澄清在應用調查結果時，將會如何衡量兩個界別在本質上的差異。一個中央評議會的職方建議在釐定紀律部隊人員的薪酬水平時，應將紀律部隊的工作特質和要求加以考慮。另一個中央評議會的兩個職方成員協會則認為在釐定警務人員職系的薪酬水平時，應把警務人員職系的特殊職責，尤其是該職系作為「最先和最後的倚傍力量」的特性充分考慮在內。

3. 一個中央評議會的一些職方成員協會認為在設計薪酬水平調查的調查方法時，必須顧及未來進行薪酬水平調查所涉及的各项長遠事宜(例如進行薪酬水平調查的主導原則)，以達致制定更完備的公務員薪酬調整機制，供公務員體系長久採用的目標。

4. 大部分提交書面意見的公眾人士認為有需要檢討公務員現時的薪酬水平。中央評議會的一些職方成員協會、若干員

工團體，以及部分個別公務員所提交的書面意見認為，由於目前經濟不景，加上失業率仍然高企，政府應檢討進行薪酬水平調查的時間表。這些員工團體和其中一個紀律部隊的管理層表示，薪酬水平調查不應倉卒進行。

(ii) 職位比較方法

5. 中央評議會的一些職方成員協會、一些其他員工團體、一個紀律部隊的管理層，以及數名個別公務員所提交的書面意見認為，建議的廣義界定的職位屬系法過於概括，未能反映各種各樣的公務員職位的特點，也不足以處理公務員隊伍與私營機構在本質上的差異。他們尤其關注把公務員比較職位納入五個職位屬系和五個職位級別¹的建議。他們認為比較職位的方法應顧及公務員職位的特殊性質和要求。中央評議會的一些職方成員協會建議，當局應研究廣義界定的職位屬系法的不足之處，並找出適當的改善措施。中央評議會職方的其中兩個成員協會、一個員工團體，以及一個公務員職系的員工代表並不同意顧問所建議的調查方法。

6. 若干員工團體和幾名個別公務員所提交的書面意見強調，確保公務員比較職位與私營機構職位作妥善配對是很重要的。他們建議在職位配對過程²中，應考慮公務員比較職位的職能，尤其這些職位近年在工作性質和要求方面的變化，以及公務員實際擁有的經驗和資歷。

7. 一個中央評議會的一個職方成員協會表示，建議的廣義界定的職位屬系法未能解決公務員職系之間現有的內部薪

¹ 我們要澄清一點，按顧問建議，公務員比較職位會根據職位內容、工作性質、需負擔的責任輕重，以及資歷和經驗方面的一般要求，與私營機構比較職位作配對。將比較職位納入不同的職位屬系和職位級別，並非直接關乎職位配對的程序，而是在蒐集私營機構薪酬資料後，方便進行數據整合和分析工作。

² 由於公務員隊伍和私營機構在本質上的差異，薪酬水平調查的目的是比較兩個界別的整體薪酬安排，而並非把兩個界別的薪酬作非常精確的比較。就這一點，顧問認為並無任何一種職位比較方法可以在進行薪酬水平調查時，直接及圓滿地為每一個公務員比較職位選取一個在各方面都相若的私營機構比較職位。公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若，而非緊貼私營機構薪酬的政策已考慮到這種本質上的差異。因此，薪酬水平調查結果只能就公務員薪酬與私營機構薪酬的大致相若程度提供一些概括性的參考資料；至於一些不能在薪酬水平調查中處理，關乎公務員職位及私營機構職位本質上的差異以及比較職位的工作特質將會被記錄下來，作為將來在決定對於公務員薪酬作適當調整時的其中一個相關政策考慮因素。

酬對比關係是否仍然恰當及切合現況的問題。該協會認為其他方法，例如工作因素比較法，或許較能妥善處理這問題。一個紀律部隊的管理層表示，對於在私營機構內有相類職位的公務員職位來說，或可接受以廣義界定的職位屬系法來進行薪酬比較；但對於在私營機構內並無相類職位的公務員職位來說(包括紀律人員職系)，這方法並不適合。

8. 有提交意見書的中央評議會職方成員大多認為，建議的職位檢視程序是實際調查工作的一個關鍵步驟，而工會／協會的參與對確保調查結果具可信性是很重要的。他們要求政府就員工如何參與職位檢視程序提出具體建議。

9. 對於建議的入職薪酬調查，一個員工團體建議，當局對於公務員隊伍和私營機構在入職者的實際工作經驗和試用期性質兩方面的差異應予適當考慮。一個中央評議會的職方成員協會表示，現時公務員入職職位的資歷要求已不合時宜，未能反映現時加入公務員隊伍的新聘人員的實際資歷。一個紀律部隊的管理層建議進行整體薪酬水平調查和入職薪酬調查時，當局應為與每個公務員比較職位作比較的私營機構薪酬數據設定最低調查樣本數目，以及為每個公務員比較職位訂定資歷要求，以確保調查數據具代表性。

10. 一些提交意見書的非公務員團體和公眾人士大體支持顧問就調查方法所提出的各項建議，包括建議進行職位比較的方法、建議選取公務員比較職位的準則和建議選取私營機構納入調查範圍的準則等。

(iii) 選取公務員比較職位

11. 對於首長級職位不被納入薪酬水平調查的調查範圍內的建議，一個中央評議會的一個職方成員協會表示並不反對，惟政府在完成這次薪酬水平調查後，會為首長級職位另外進行薪酬檢討。中央評議會的一些職方成員協會認為私營機構內有相類職位可與首長級職位作比較，因此，不同意調查範圍不包括這些職位的建議。他們關注若調查範圍不包括首長級職位，調查結果將無法反映高層職位所存在的薪酬差距可能與較低層職位所存在的薪酬差距迥異的情況。一個紀律部隊的管理層要求當局澄清，在為首長級職位進行職系架構檢討前，會否按薪酬水平調查結果，調整首長級的薪酬水平；以及適用於其他文職首長級職位的安排，會否同樣應用於該紀律部隊職系的首長級職位。個別公務員和公眾人士提交的

意見書則顯示，他們對於薪酬水平調查的調查範圍不包括首長級和紀律人員職位這項建議，意見不一。

12. 中央評議會的一些職方成員協會、一個紀律部隊的管理層和幾位公眾人士建議，調查範圍不應排除教育界別、醫護界別和社會福利界別的公務員職位，以確保調查結果具代表性。上述提交意見的團體/人士當中部分意見認為，這些界別的私營機構職位並非全部參照公務員薪酬安排來釐定薪酬。

13. 中央評議會的一些職方成員協會和另外一個員工團體建議，政府應檢討顧問建議納入調查範圍內的公務員比較職位數目(佔公務員編制的百分之四十四)是否足以代表公務員隊伍。

(iv) 選取參與調查的私營機構

14. 一個中央評議會的職方和另一個中央評議會的一個職方成員協會反對把少於 100 名僱員的私營機構也納入調查範圍內，理由是員工編制較大的機構，其薪酬管理亦相對較穩定。一個紀律部隊的管理層和一些非公務員團體建議，規模較小的機構(例如僱員人數少於 100 名的機構)一般不應納入調查範圍內，除非這樣會確保某些專門職位組別或職位可找到適當的相若私營機構職位，而這些相若職位通常只能在規模較小的機構找得到。

15. 一些提交意見書的員工團體建議，調查範圍應只限於那些與公務員隊伍相若的私營機構，而在選取這些機構納入調查範圍時，應考慮政府和私營機構在運作性質等方面本質上的差異。中央評議會的一些職方成員協會建議，當局應讓工會／協會參與選取納入調查範圍內的私營機構。

16. 一個部門的管理層建議，在選取私營機構納入調查範圍時，除考慮機構的員工編制外，亦應考慮該機構內可提供的比較職位的數目，以確保把該機構納入調查範圍內會有助提高調查數據的代表性。

(v) 蒐集數據

17. 一個中央評議會的兩個職方成員協會表示，由於私營機構提供浮動報酬(即酌情發放的獎金)的做法相當普遍，因此，它們反對在計算私營機構的年度基本薪金時，不把這個薪酬組成部分計算在內。對於顧問建議把房屋津貼和教育津

貼計算在公務員的年度現金報酬總額內，中央評議會數個職方成員協會及一個紀律部隊的管理層表示有保留，因為政府與私營機構在提供這些津貼的條款各有不同，而政府為各級公務員提供這些津貼的條款亦各有差異。此外，當局正另行檢討各項附帶福利性質的公務員津貼，故此這些津貼的發放可能會有所改變。另有一個中央評議會的其中一個職方成員協會認為，真正對等的薪酬比較應以公務員和私營機構僱員的整套薪酬福利總值作為比較基礎。一個中央評議會的其中一個職方成員協會和另一個員工團體則關注從私營機構蒐集的薪酬數據未必全面和準確。

18. 中央評議會的一些職方成員協會、一些其他員工團體、一個紀律部隊的管理層，以及一些公眾人士在提交的意見書中表示，在進行薪酬比較時，應計及那些私營機構有提供，但政府卻沒有提供的非現金福利(例如宿舍、會所會籍、專用車輛、低息按揭、股票期權等)。

(vi) 數據分析

19. 一個中央評議會的一個職方成員協會、另一個中央評議會職方和一個紀律部隊的管理層認為，在分析數據時，採用在職者一般薪酬安排計算方法(即每個在職者的薪酬數據所佔比重一樣)，較顧問建議的機構一般薪酬安排計算方法(即每個參與調查機構的薪酬數據經整合後所佔比重一樣)可取，並認為前者較具代表性。部分非公務員組織在意見書中表示支持採用機構一般薪酬安排計算方法，但指出若個別職位屬系內的職位主要由本港幾間私營機構提供，則這個方法未必適用。

20. 一個中央評議會的一個職方成員協會、一個員工團體和一個紀律部隊的管理層認為，公務員的薪酬水平應與私營機構市場薪酬水平的上四分位值相若。

(vii) 對薪酬趨勢調查的影響

21. 顧問建議政府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，以確定私營機構薪酬在年度之間的變動，讓當局在兩次公務員薪酬水平調查之間考慮對公務員薪酬作出適當的微調。對於這項建議，一個中央評議會的職方、另一個中央評議會的兩個職方成員協會和一個紀律部隊的管理層並不表示支持。另一方面，一個員工

團體、一些非公務員組織和一名公眾人士在提交的意見書中則表示贊同顧問的建議，原因是市場上已有這類數據，加上進行專設的薪酬趨勢調查耗費資源。

22. 中央評議會的兩個職方成員協會要求顧問解釋，為何建議薪酬趨勢調查和薪酬水平調查的調查範圍應保持一致。

建議應用薪酬水平調查結果的大體方案

(viii) 職系／職級之間的內部薪酬對比關係

23. 一個中央評議會的職方和一個員工團體反對按現行的內部薪酬對比關係制度，把薪酬水平調查結果應用於紀律部隊。他們建議當局應優先為紀律部隊職系進行獨立的個別職系檢討，而在職系檢討完成前，不應把薪酬水平調查結果應用於紀律部隊職系。

24. 一個紀律部隊職系的管理層和員工協會建議，在推行這次的薪酬水平調查工作時，應把警務人員職系與一般公務員職系分開處理，以確保警務人員工作的不偏不倚、獨特和政治中立的性質能得以維持。對於警務人員職系和其他公務員職系之間是否存在內部薪酬對比關係，以及在釐定警務人員薪酬是否需要維持這些對比關係這兩方面，他們表示保留。他們認為任何有關釐定警務人員薪酬的建議，如果是必須按照與私營機構薪酬作比較的公式或按照以內部薪酬掛鈎的方式，都與凌衛理委員會和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會奉行的原則背道而馳。該部門管理層認為，基於警務人員職系的規模，以及為警務人員設立獨立薪級表的背後原則，當局應為警務人員職系制定獨立的薪酬調整機制。該部門管理層並建議為其轄下職系進行的職系架構檢討，其檢討範圍應只限於薪酬及其他密切相關的事宜。

25. 中央評議會的兩個職方成員協會認為，薪酬水平調查應包括就公務員職系之間的內部薪酬對比關係進行檢討，而不應把這事宜留待這次工作完成後才進行的個別職系架構檢討時處理。另一個中央評議會的其中一個職方成員協會和某紀律部隊的管理層建議，政府應就建議中為個別職系進行職系架構檢討的原則、檢討範圍及方法詳加研究。前者並建議政府應探討應否維持不同首長級職位之間的內部薪酬對比關係以及紀律部隊薪級表上不同職位之間的內部薪酬對比

關係；及如應予維持的話，應如何貫徹落實。

(ix) 薪酬水平調查完成後對公務員薪級表的調整

26. 一些員工團體及個別公務員在提交的意見書中表示，把薪酬水平調查結果應用於公務員薪酬時，應全面考慮公務員薪酬政策、《基本法》，以及合約上和其他相關的法律因素。中央評議會的一些職方成員協會和個別員工團體在提交的意見書中建議，政府在擬訂任何有關應用薪酬水平調查結果的建議時，應考慮各相關因素，包括公務員隊伍與私營機構之間本質上的差異、公務員的經濟負擔、員工士氣，以及有關建議對整體公務員及不同類別公務員的影響。

27. 部分公眾人士在提交的意見書中要求當局在薪酬水平調查後及早調整公務員薪酬，另外一些公眾人士則強調必須加強激勵公務員進一步提升其工作表現。

(x) 將經調整後的薪級表應用於新聘人員及在職人員

28. 一個中央評議會的其中一個職方成員協會對應用薪酬水平調查結果的大體建議方案表示支持。該會並建議如果薪酬水平調查顯示公務員薪酬高於私營機構薪酬，則政府在完成薪酬水平調查後考慮應如何調整薪酬時，經考慮其他相關因素(例如經濟狀況、公務員士氣等)後，亦靈活地酌情把公務員薪酬稍為上調，而並非無限期地凍結公務員薪酬，直至薪酬差距消失為止。

29. 中央評議會的一些職方成員協會指出，政府應考慮對在職人員和新聘人員採取不同方案，會否對公務員隊伍造成分化和影響公務員士氣。上述部分協會建議，由於建議不將某些職系(例如紀律部隊職系)納入調查範圍內，因此，把調查結果應用於這些職系的新聘人員並不公平。

30. 對於如果薪酬水平調查顯示公務員薪酬高於私營機構薪酬，便凍結在職人員的薪酬的建議，中央評議會的兩個職方成員協會表示反對。其中一個協會認為此舉偏離了獨立處理每年薪酬調整的既定做法。另一個協會則建議為凍薪期訂定期限。

31. 另一個中央評議會的職方認為，建議的應用方案合理，但不同意根據現行的內部薪酬對比關係，把調查結果應用於紀律部隊人員。

32. 部分公眾人士在提交的意見書中表示支持凍結在職人員的薪酬，以確保維持公務員隊伍的穩定。另外一些有提交意見書的公眾人士則認為，公務員是社會的一分子，應一同分擔香港經濟的起跌。他們亦關注到凍結在職人員薪酬的建議無助消除公務員隊伍與私營機構之間的薪酬差距，而同時會有礙公務員在工作表現上精益求精。

其他事項

33. 一些員工團體、個別公務員和部門的管理層，就與其職系相關的建議提出意見，包括有關職系應否納入公務員比較職位的初步清單內、把有關職系／職級與適當的私營機構職位配對，以及把有關職系／職級納入適當的職位屬系和職位級別。

34. 中央評議會的三個職方成員協會建議政府澄清，在現屆政府任期屆滿後，現正制定的更完備的公務員薪酬調整機制是否將維持有效。

35. 對於進行個別職系架構檢討、研究可否制定更具彈性的公務員薪酬結構，以及把公務員薪酬管理職能下放予部門等建議，一些提交意見書的非公務員組織表示支持。部分提交意見書的員工團體及個別公務員建議當局應就任何有關公務員薪酬的進一步建議，全面徵詢員工意見。

36. 一個紀律部隊的管理層表示，把公務員薪酬管理工作下放牽涉重大改變，當局應該非常審慎研究。一個中央評議會的其中一個職方成員協會認為，有關引入薪效掛鈎、彈性薪幅和淨工資政策的建議，並不適用於警務人員職系。

37. 一個中央評議會的職方和另一個中央評議會的其中一個職方成員協會表示，待終審法院審結政府就《公職人員薪酬調整條例》提出的上訴後，他們或會因應上訴結果修改其意見。中央評議會的部分職方成員協會建議，政府應研究上訴法庭就上述條例作出的裁決，以及政府向終審法院上訴的結果對這次工作的影響，尤其是考慮在制定可以向上和向下調整公務員薪酬的有效方法時，應否以立法方式予以落實。