

摘要

I. 引言

1. 為使公務員隊伍的管理不斷改善，與時並進，並回應公眾對現有公務員薪酬調整機制的意見，香港特別行政區政府在二零零三年二月決定，經諮詢員工的意見及在現行機制的基礎上，制定一套更完備的公務員薪酬調整機制。該機制將包括：用以比較公務員的薪酬水平和私營機構員工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公務員薪酬的有效方法。

2. 這項顧問研究的目的是因應有關的政策考慮和指導原則以具公信力、專業的方式去制定一套可行和具體的薪酬水平調查方法。這項顧問研究的範圍並不包括就如何應用調查結果作出建議。第一階段的顧問研究工作是擬備薪酬水平調查的調查方法。就第二階段的顧問研究工作，公務員事務局將另行委聘顧問提供技術支援，進行薪酬水平調查的實際調查工作及進行調查數據分析。

3. 顧問在制定調查方法時，需考慮以下事項：

- (a) 需要全面顧及制定更完備的公務員薪酬調整機制的有關政策考慮；
- (b) 由於公務員體系與私營機構在運作性質、聘用和薪酬安排，以及工作性質和要求各方面存有差異，既定原則是公務員薪酬應與私營機構僱員薪酬保持大致相若；
- (c) 現有公務員職系和職級建基於資歷組別的內部薪酬對比關係，這套安排有助當局在釐定不同職系和職級的薪酬水平時維持一致性及公平性；
- (d) 需研究進行薪酬水平調查的各種可行方法，包括各方法的優點和不足之處，然後建議最可取的方法；

- (e) 諮詢和考慮公務員薪酬調整機制督導委員會¹(督導委員會)、公務員薪酬調整機制諮詢小組²(諮詢小組)以及其他有關方面的意見；及
 - (f) 薪酬水平調查的重點是薪酬的比較，而並非收集有關福利待遇的詳細資料及估量這些福利待遇的價值。
4. 在擬訂建議的薪酬水平調查方法的過程中，顧問與督導委員會¹、諮詢小組²，以及公務員事務局進行了多次討論。經考慮及研究各有關方面的意見後，顧問在這最後報告書作出了建議。
5. 這項顧問研究就下述主要關涉的事項尋找妥善的處理方案：-
- (a) 因應公務員與私營機構兩個界別本質上的差異，將公務員比較職位與大致相若的私營機構職位作比較，確保比較以合理、公平及一致的方法進行；
 - (b) 訂定如何選取公務員職位與私營機構大致相類的職位/崗位作出比較的準則；
 - (c) 訂定選取納入調查範圍的私營機構的準則；
 - (d) 應蒐集哪些數據及蒐集數據的方法。方案需一方面能蒐集全面的資料而同時顧及數據蒐集的效率；
 - (e) 分析數據的方法，以便將各機構的數據與相關的公務員薪級表作比較；及
 - (f) 對公務員薪酬調整機制中其他組成部分例如薪酬趨勢調查的影響。

¹ 督導委員會的成員選自三個公務員薪酬及服務條件諮詢委員會，即公務員薪俸及服務條件常務委員會、首長級薪俸及服務條件常務委員會和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會。

² 諮詢小組由四個中央評議會職方及四個主要跨部門工會的代表組成。

II. 比較公務員職位及私營機構職位的方法

職位比較方法

6. 我們需首先強調公務員體系和私營機構兩個界別之間在運作性質、工作要求及有關聘用和薪酬安排方面在本質上存有差異。不論採用哪一種方法進行薪酬比較，要在薪酬水平調查中將個別公務員職位的薪酬與其私營機構配對職位的薪酬作非常精確的比較並不恰當，亦非實際可行。基於公務員薪酬應與私營機構僱員薪酬保持大致相若這個既定政策，薪酬水平調查的目的，應以大致相若的職位類別作為比較基礎，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。

7. 我們考慮了可用於比較公務員職位和私營機構職位的四種不同方法——職位配對法、職位屬系法、工作因素比較法和資歷基準法。

職位配對法：把公務員比較職位與那些在工作性質和內容方面非常近似的私營機構職位比較。

職位屬系法：從職位配對法演變過來的一種職位比較方法，把相類職位歸納入一個包括不同職位級別的職位屬系，以進行職位比較。每個職位屬系內的職位屬同一職業範疇、或負責同樣職能或具同樣工作性質。職位屬系可作狹義界定，例如工程師屬系；或作廣義界定，例如秘書及文書屬系。

工作因素比較法：透過職位評估方法按一些指定的工作因素（例如問責性、解決問題的能力，知識和技能等）去評定不同職位的得分，然後將屬同一得分範圍的職位、不論其職能或專門技能，作一比較。

資歷基準法：將有相類入職要求而並非有相近職責或職能的職位作比較。

8. 經研究四個可行方法的優點和不足之處後，我們**建議**採用廣義界定的職位屬系法比較公務員薪酬與私營機構僱員薪酬，以及採用資歷基準法，特別就兩個界別の入職薪酬進行比較。

9. 我們**建議**採用廣義界定的職位屬系法比較兩個界別的整体薪酬水平，因為這方法較其他三種職位比較方法更能達致薪酬水平調查的目的及處理薪酬水平調查的政策及技術考慮因素。與其他職位比較方法相比，廣義

界定的職位屬系法把在與工作相關的各方面(如工作內容、工作性質、需承擔責任的輕重及一般的資歷和經驗要求)大致相若的職位配對，這方法較職位配對法更能代表公務員隊伍(職位配對法的調查範圍只局限於非常近似的配對職位)，而相比工作因素比較法，亦能提供一個更清楚界定的職位配對架構(工作因素比較法較難明白，其職位評估過程亦涉及較大程度的判斷及較難就評估結果達成共識)。由於可以在兩個界別選取較多不同種類的職位，我們可蒐集更多薪酬數據作比較之用。這些薪酬數據可更準確反映在各職位級別私營機構的薪酬水平與各公務員薪級表上相應的薪點範圍的比較情況。

選取公務員比較職位的準則

10. 為確保被選取的公務員比較職位在公務員隊伍中具代表性，和有合理的私營機構配對職位，我們**建議**採用下列準則選取公務員比較職位 -

- (a) 公務員比較職位應在很多間私營機構內找到可作合理配對的職位，而這些職位在工作性質、技術、資歷和經驗要求各方面大致相若；
- (b) 公務員比較職位應在公務員隊伍中應具代表性：每個公務員比較職位的編制不應少於 100 個職位。
- (c) 整體來說，被選取的比較職位應能涵蓋不同公務員薪級表、不同職業範疇、不同的職位級別，及不同政府部門；
- (d) 應能就各職位級別選取足夠數目的比較職位，以確保調查結果的可靠性；及
- (e) 用作配對和蒐集私營機構薪酬數據的比較職位的數目對參與調查的私營機構來說應該是合理和應付得來的，以免這些機構對於參與薪酬水平調查卻步。

11. 根據上文所述準則，我們初步列出那些可與私營機構職位配對的公務員職位以及對應的配對私營機構職位。建議的公務員比較職位代表整個公務員編制約百分之四十四的職位。若撇除沒有明顯可配對私營機構職位的紀律部隊職級、屬首長級薪級表的職級(就這些職級進行比較需採用多於一種調查方法，在整合數據時有實際困難)，以及某些雖有私營機構配對職位但有關職位乃參照公務員薪級表而釐定薪酬水平的公務員職位(包括屬醫護界別、社會福利界別及教育界別的公務員職級)，所選取的公務員

比較職位已能代表餘下公務員編制約百分之七十三的職位。其他未納入調查範圍的公務員職位主要屬於較小的職系和職級(這些職系因此未能符合有關編制數目的準則，這項準則是為確保比較職位任公務員隊伍中具代表性而訂定的)或並沒有可配對的私營機構職位。

調查範圍

12. 我們**建議**調查範圍不應包括若干在私營機構沒有相類職位可作比較的公務員職系和職級。這些職系和職級包括紀律部隊職系及若干在私營機構沒有相類職位可作比較的非首長級文職職系。我們亦**建議**調查範圍不應包括屬首長級薪級表的公務員職級。因為這些職位沒有可作合理配對的私營機構職位，而如要為首長級職位進行職位比較，必需採用另一種職位比較方法(即工作因素比較法)。因此，與公務員首長級職位及非首長級職位配對的私營機構職位薪酬數據將會分別採用不同的調查方法所得，而不同的調查方法是建基於不同的理念和假設，就兩個級別職位所得的數據因而不能整合成一套數據，反映整體私營機構薪酬水平。此外，我們**建議**屬醫護界別、教育界別和社會福利界別的公務員職系不應納入調查範圍內作為比較職位。因為那些設有可與上述職系作合理配對的職位的私營機構現時或在過去五年內，在釐定薪酬水平或調整薪酬時，都是以公務員薪級表或公務員的薪酬調整作為主要的考慮因素，所以這些私營機構不會被納入調查範圍內。

入職薪酬調查

13. 我們**建議**採用資歷基準法進行入職薪酬調查，作為薪酬水平調查的其中一環。在入職薪酬調查中，我們會將每個公務員資歷組別的基準薪酬與那些在私營機構內有相類資歷和經驗要求的入職職位的薪酬作比較。為進行是項比較，這調查蒐集的薪酬資料只包括有關員工在聘用首年計及試用期結束而調整後的薪酬(如曾予調整的話)。調查只包括私營機構內的入職職位。

14. 我們**建議**採用資歷基準法進行入職薪酬調查，因為有關方法適合用作調查入職職位的薪酬。考慮到在一九九九年進行公務員入職薪酬檢討的經驗和私營機構常見的入職要求，現選取九個公務員資歷組別納入調查範圍內。為確保入職薪酬調查與整體薪酬水平調查所涵蓋的私營機構職位範圍的一致性，我們**建議**按照整體薪酬水平調查用以將比較職位分類的公務員職位屬系，從私營機構蒐集那些在職能上與這些職位屬系相符的職位的入職薪酬數據。我們同時**建議**蒐集私營機構入職薪酬數據時，選取私營機構

納入調查範圍的基礎應與整體薪酬水平調查的一致。我們亦**建議**入職薪酬調查需跟隨整體薪酬水平調查所採用的蒐集和分析數據的方法（即蒐集各現金報酬項目的數據和採用機構一般薪酬安排計算方法去統整數據）。

III. 將比較職位按職位屬系及職位級別分類

15. 在我們建議的廣義界定的職位屬系法下，公務員比較職位會與在各與工作相關方面(如工作內容、工作性質、需承擔責任的輕重及一般的資歷和經驗要求)大致相若的私營機構職位配對。我們**建議**被選取的公務員比較職位及大致相若的私營機構比較職位應被歸納入五個職位屬系和五個職位級別內，以便將公務員職位和那些在工作內容和性質方面大致相若（按此歸納入同一個職位屬系）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（按此歸納入同一個職位級別）的私營機構職位作薪酬比較。數據因而可以較有系統地按在各與工作相關方面大致相若的職位進行分析，為薪酬比較提供更有用的資料。這五個職位屬系為文書及秘書屬系、內部支援屬系、公共服務屬系、工務屬系和操作支援屬系，而五個職位級別按公務員薪級表上的對應薪點劃分，包括操作人員(總薪級表第 0-10 點及第一標準薪級表第 0-13 點)、技術人員、助理行政人員和助理專業人員(總薪級表第 11-23 點)、中層行政人員和專業人員(總薪級表第 24-33 點)、經理和高級專業人員(總薪級表第 34-44 點)及高級經理和最高層專業人員(總薪級表第 45-49 點)。

16. 為使公務員職位與私營機構職位配對得宜，我們**建議**負責的顧問與部門或職系管理人員及在職者代表會面，為所有公務員比較職位進行一項嚴謹的職位檢視程序，以確定有關職位的工作性質和特性。在建議的職位檢視程序中蒐集的資料，有助負責的顧問全面了解各公務員比較職位，從而製備詳細的職責說明書，以在參與調查的私營機構內找出配對職位，確保職位配對及數據蒐集適當地進行。

IV. 選取納入調查範圍的私營機構

17. 我們**建議**選取納入調查範圍的私營機構的準則可與薪酬趨勢調查所採用的準則大致相同，但由於薪酬水平調查和薪酬趨勢調查的性質不同，因此，有需要對有關準則作出調整，供進行薪酬水平調查時採用。特定的準則包括：

- (a) 被選取的機構應被普遍認為是穩健良好的僱主，在工資和薪酬方面，有一套合理和有系統的管理方法。
- (b) 被選取的機構應有足夠數目可與公務員比較職位作合理配對的職位。
- (c) 被選取的機構應在所屬行業中被視為具代表性的僱主，而僱員一般達 100 名或以上。但如將一些機構納入調查範圍內可涵蓋更多的比較職位，而這些機構又能符合其他揀選準則的話，我們可對私營機構僱員人數的準則作彈性處理。這項準則不會令僱員人數少於 100 人的機構不被納入調查範圍內。
- (d) 被選取的機構應根據適用於香港的因素及考慮，而並非根據適用於香港以外的因素和考慮，釐定薪酬水平。
- (e) 被選取的機構並非以公務員薪級表或公務員薪酬調整作為決定其員工薪酬水平或薪酬調整的主要考慮因素，或在過去五年內沒有這樣做。
- (f) 被選取的機構如屬香港同一集團的公司，若是跟隨各自所屬的經濟行業情況制定其薪酬安排，則有關機構應被視為獨立的機構。可規定同一集團不可有多於某一數目的附屬機構參與調查。
- (g) 被選取的機構總體來說應廣泛代表各經濟行業。
- (h) 應該有足夠數目的機構參與調查，確保每個職位屬系可自至少十間機構蒐集數據。
- (i) 調查範圍應包括 70 至 100 間機構。

18. 我們曾考慮過向私營機構蒐集薪酬數據的方法 - 是否需要為該項調查特別蒐集數據，抑或可利用薪酬顧問現有的數據庫。由於需要因應薪酬水平調查的特別要求訂定一套調查方法，我們**建議**特別進行一項調查，向私營機構蒐集數據。

V. 數據資料

19. 這項薪酬水平調查著眼於薪酬方面的比較。由於公務員的報酬安排在

結構組成上與私營機構有異，我們**建議**蒐集私營機構內所有現金報酬的數據，包括底薪、固定獎金（例如年終固定獎金）、現金津貼和浮動薪酬。

20. 公務員事務局會在薪酬水平調查以外另行檢討公務員福利待遇。但我們**建議**可藉進行薪酬水平調查，蒐集有關私營機構為員工提供的福利和津貼的資料，以協助當局考慮如何應用薪酬水平調查的結果和在將來制定公務員薪酬待遇方面的政策。我們**建議**進行調查時亦可蒐集私營機構現金報酬方面的政策資料，以及一些關於僱員的人口統計數據（如僱員的年齡），以分析僱員的整體經驗與薪酬水平的關係。

VI. 蒐集數據程序

21. 我們**建議**蒐集數據程序的主要步驟包括向可能參與調查的私營機構發出邀請、確定這些機構是否符合揀選準則、配對職位、蒐集數據、核實及確認數據。

22. 職位配對是十分重要的程序，我們**建議**調查顧問與每間參與調查的機構代表會面，確認配對職位。顧問亦應研究有關資料，以確定每個有關的私營機構比較職位在各方面都能與用在參與調查的私營機構中找出相應比較職位而製備的職責說明書所述的職位作合理配對。

VII. 數據分析

23. 在數據分析過程中，應從參與調查機構所蒐集的市場薪酬資料計算出統計數據，包括按每一個公務員職位屬系內的各個職位級別計算相應的私營機構薪酬數據，然後將屬同一職位級別的所有職位屬系的調查結果計算出平均值。所得出的平均值可提供一組私營機構薪酬統計資料，與公務員薪級表的相應薪點範圍作一比較。

24. 我們**建議**採用機構一般薪酬安排計算方法計算每一個職位屬系的薪酬指標。在機構一般薪酬安排計算方法下，某指定職位級別內的某指定職位屬系的薪酬水平數據會按各機構內屬該職位屬系職位級別的職位薪酬安排數據結合統整而成，而每間機構不論其員工數目，所佔比重都一樣。這些以機構為本的薪酬安排指標反映私營機構在各職位屬系內的每一個職位級別的一般薪酬安排。所得結果會較少受少數以特別高或特別低的薪酬

聘用人員的大機構影響。

25. 我們亦**建議**根據同一職位級別內各職位屬系的所有私營機構薪酬指標計算出非加權平均值，作為每個職位級別的整合指標(亦作職位屬系統計分析法)。這方法的優點是可為每一個職位級別計算一個涵蓋各職位屬系的私營機構薪酬整合指標，同時，如果私營機構不同職位屬系之間在薪酬水平上存有任何差異，亦可予反映。

26. 由於公務員體系與私營機構的報酬組合結構不同，我們**建議**計算以下兩種現金報酬數據組合的上四分位值、中位值、下四分位值及平均值，然後進行分析：

(a) **年度基本薪金** — 即底薪及合約訂明的固定獎金；及

(b) **年度現金報酬總額** — 即年度基本薪金及任何其他現金報酬（包括現金津貼、浮動薪酬），但不包括那些因為特殊工作環境（例如超時工作或工作地點）或員工個別情況（例如發還員工墊支的工作開支）而支付的報酬。

27. 我們**建議**提供以下兩套薪酬數據分析：

(a) **私營機構的年度基本薪金與按公務員薪級表上相應薪點範圍而支付的年度薪金作出的比較**

簡單來說，這項分析可以顯示有關比較職位的現金報酬基本組成部分的比較，但不包括現金津貼和浮動薪酬。

(b) **私營機構的年度現金報酬總額與按公務員薪級表上相應薪點範圍而支付的年度薪金及作適當調整後所作的比較，公務員的年度薪金會作適當調整，以反映政府為公務員提供的主要現金津貼的年度成本。**

這項數據組合涵蓋了所有現金報酬的組成部分。

28. 我們要強調並非是把個別職位的薪酬水平與非常近似的私營機構職位的薪酬比較，而是將具相近薪點範圍的公務員比較職位的薪幅，與私營機

構職位的薪幅比較，這些私營機構職位需與公務員比較職位在工作內容，工作性質，需承擔責任的輕重以及一般的資歷及經驗要求各方面大致相若。

VIII. 薪酬趨勢調查

29. 我們應主要透過薪酬水平調查確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。假若薪酬水平調查是每隔三至五年進行一次，我們**建議**當局可以考慮參考市場上現有的薪酬趨勢分析資料，而毋需安排進行專設的薪酬趨勢分析。

30. 可是，如果要繼續進行薪酬趨勢調查的話，我們**建議**該項調查的調查範圍應該與薪酬水平調查的調查範圍一致。我們**建議**應蒐集有關現金報酬總額(即基本薪酬、現金津貼和浮動薪酬)的年度變動及採用如薪酬水平調查一樣的非加權平均值分析法。另外，我們**建議**這項調查應蒐集有關私營機構發放現金報酬總額的政策資料，以確定只會蒐集相關的數據。此外，只需於兩次薪酬水平調查之間的年度進行薪酬趨勢調查。

IX. 下一步工作

31. 在開始進行實際的薪酬水平調查工作之前，我們需要進行一連串的職位揀選及職位配對步驟，包括根據揀選準則揀選公務員比較職位、初步找出合適的私營機構配對職位、將這些公務員職位和作配對的私營機構比較職位分類並歸納入不同的職位屬系和職位級別，以及製備職責說明書，以在參與調查的私營機構中選取相應的比較職位。調查顧問亦需要確定名單上所有被納入調查範圍內的機構符合相關的準則。

32. 進行薪酬水平調查和薪酬趨勢調查的目的，是以專業的方式蒐集有關私營機構薪酬水平和薪酬趨勢的資料，為當局提供概括性的參考資料，作為考慮是否需要對公務員薪級表作任何調整的其中一個考慮因素。調查所得的比較結果不能亦不應被視為準確量度兩個界別之間的任何薪酬差距。當局在進行薪酬水平調查後就公務員薪酬調整作出決定時，亦會考慮其他相關因素，包括有關兩個界別在本質上的差異和其他政策考慮因素。