

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)139/14-15(06)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2014年11月17日舉行的會議

有關公務員薪酬水平調查的背景資料簡介

目的

本文件旨在就公務員薪酬水平調查提供背景資料，以及綜述公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")委員在以往討論此議題時所表達的主要意見及關注。

背景

制訂更完備的公務員薪酬調整機制

2. 政府的公務員薪酬政策旨在提供足夠的薪酬，以吸引、挽留和激勵具有合適才幹的人員，為市民提供效率和成效兼備的服務，並透過保持公務員與私營機構薪酬大致相若，確保公務員和他們所服務的市民均認為公務員薪酬是公平的。

3. 政府當局為回應有關檢討公務員薪酬水平及薪酬調整機制的訴求，在2001年12月18日宣布決定全面檢討公務員的薪酬政策和制度，研究如何改善公務員的薪酬制度。3個公務員薪俸及服務條件諮詢組織¹其後成立公務員薪酬政策和制度檢討專責小組，開展檢討工作。

¹ 該3個諮詢組織是公務員薪俸及服務條件常務委員會(下稱"薪常會")、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。

4. 在2003年2月25日，行政長官會同行政會議決定，政府應在諮詢職方後，在現行機制的基礎上，制訂更完備的公務員薪酬調整機制(下稱"更完備的機制")。該機制應包括為比較公務員與私營機構薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查，以及一個可以向上和向下調整薪酬的有效方法。為開展這項工作，公務員事務局在2003年4月設立督導委員會，成員來自3個公務員薪俸及服務條件諮詢組織，負責為這項工作提供獨立的專業意見。此外，公務員事務局亦成立公務員薪酬調整機制諮詢小組(下稱"諮詢小組")，成員包括各中央評議會職方和主要跨部門公務員工會的代表，負責收集職方對這項工作的意見。

5. 更完備的機制在2007年獲行政會議通過，包括(a)每6年進行一次薪酬水平調查；(b)每3年進行一次入職薪酬調查；以及(c)每年(包括在進行薪酬水平調查的年度)進行一次薪酬趨勢調查。

2006年的薪酬水平調查

6. 為確保薪酬水平調查會以可靠和專業的方法進行，公務員事務局分兩個階段委聘外間專業顧問協助制訂調查方法，以及進行實際調查工作和數據分析。

(a) 第一階段

公務員事務局於2003年11月委聘顧問(第一階段顧問)在技術層面協助該局制訂一套可行和可靠的調查方法。經考慮第一階段顧問的建議、廣泛諮詢的結果及其他相關因素後，公務員事務局決定採用第一階段顧問建議的方法，進行公務員薪酬水平調查。根據調查方法，該局與管理人員及職方攜手進行職位檢視程序，就公務員比較職位蒐集與職位相關的詳細資料，以便從私營機構選取大致相若的職位，繼而蒐集該等職位的薪酬數據。調查方法的主要特點載於**附錄I**；及

(b) 第二階段

公務員事務局於2005年6月委聘顧問(第二階段顧問)，根據第一階段顧問所制訂的方法進行薪酬水平調查的實際調查工作。在2005年9月及10月，第二階段顧問就進行職位檢視程序的工作方案諮詢職方。經考慮諮詢期內所得的意見，第二階段顧問敲

定進行職位檢視程序的工作方案，並在2005年12月進行職位檢視程序。

7. 第二階段顧問完成以2006年4月1日作為參照日期的薪酬水平調查後，在2007年4月向公務員事務局提交最後報告。2006年薪酬水平調查的結果顯示，5個職位級別(涵蓋最低至最高的公務員非首長級職級)的公務員薪酬指標均在相應市場薪酬指標的正負5%之內²。根據公務員與私營機構薪酬大致相若的原則，行政長官會同行政會議在2007年4月24日決定，以2006年4月1日作為參照日期的公務員薪級表不應調整。行政長官會同行政會議在通過2006年薪酬水平調查的結果時，亦通過進行薪酬水平調查的一般架構(附錄II)，以及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(附錄III)。

2013年的薪酬水平調查

8. 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與薪酬相關的調查方面擁有豐富經驗，以及對公務員隊伍有深厚認識，公務員事務局在2011年年底邀請薪常會進行2013年的薪酬水平調查，以及就應如何把調查結果應用於公務員非首長級文職職系，向政府當局提出意見。為了保持薪常會的獨立性，政府當局已清楚表明，如有需要，薪常會可就一般架構及一般應用原則作出修訂。

過往的討論

2006年的薪酬水平調查

9. 於2006年11月檢討薪酬水平調查的進展時，委員關注到在獲邀參與調查的208間私營機構中，只有約100間機構答應參與調查。委員亦關注到，如這些機構聘用的員工為數不多，則薪酬水平調查的結果或許不能準確反映公務員職位的合適薪酬水平。

² 由於紀律部隊職系在市場上並沒有相若職位可供比較，而首長級職位又須採用另一套方法進行調查，當局因而沒有把該等職系納入2006年的薪酬水平調查。

10. 政府當局表示，根據第一階段顧問建議的調查方法，如有約70間私營機構參與薪酬水平調查，調查結果便會獲專業認可，並具公信力。政府當局進一步表示，政府在選定該208間私營機構參與薪酬水平調查時已諮詢諮詢小組。職方充分理解，在所採用的調查方法下，如有約70至100間各有超過100名僱員的私營機構參與薪酬水平調查，便屬可以接受。在2006年11月舉行會議後，政府當局於2006年12月告知事務委員會，該98間參與薪酬水平調查的私營公司的僱員人數如下 ——

<u>僱員人數</u>	<u>公司數目</u>
100至300	23
301至500	20
501至1 000	25
1 001至5 000	24
5 001以上	6

11. 委員詢問同意參與薪酬水平調查的私營機構是否代表適合與公務員作比較的經濟行業。政府當局回答時表示，此等機構涵蓋香港所有主要經濟行業。政府當局進一步表示，目標是提供約10間私營機構，而這些私營機構有一些職位在工作性質及須承擔責任的輕重方面與每個公務員比較職位相若，可作比較之用。顧問會根據從私營機構收集所得的資料，評估該等職位的工作性質和內容，並向公務員事務局匯報該等私營機構職位是否適合與公務員職位作比較，以便進行薪酬水平調查。

12. 一名委員察悉薪酬水平調查會每6年進行一次，並認為當局可改良進行薪酬水平調查的方法，務求更精確地比較公營和私營機構相若職位的薪酬水平。政府當局表示，進行2006年薪酬水平調查的方法是在公務員隊伍內外進行廣泛諮詢和詳細討論後制訂而成。政府當局會就如何進一步改良日後進行薪酬水平調查的方法，諮詢職方和有關的諮詢組織。

13. 委員曾詢問當局，在進行薪酬水平調查時，為何採用用作釐定每個職位級別的私營機構薪酬指標的現金報酬總額數據的上四分位值(即P75)，而非採用現金報酬總額中位數與公務員薪酬作比較。政府當局回應時表示，政府的既定薪酬政策是提供足夠的薪酬，以吸引、挽留和激勵具有合適才幹的人員，為市民提供效率和成效兼備的服務，並確保公務員和他們所服務的市民均認為公務員薪酬是公平的。作為本港最大的僱主，政府需樹立良好僱主的榜樣。政府當局進一步表示，自70年代以

來，當局一直在以往的薪酬水平調查中採用P75，而3個公務員薪俸及服務條件諮詢組織均一直接納此做法。

2013年的薪酬水平調查

14. 鑒於當局可因應薪酬水平調查的結果釐定公務員的入職薪酬，一名委員詢問當局是否有需要每3年進行一次入職薪酬調查。政府當局解釋，入職薪酬調查與薪酬水平調查基本上並不相同，因為兩項調查量度私營機構薪酬不同方面的資料。薪酬水平調查量度在某特定時間私人機構支付予不同級別不同職位僱員的現金報酬總額(按絕對幣值計算)，而入職薪酬調查則就文職職系不同基本職級(按最低資歷要求分類)當時的入職薪酬，與需要相若資歷要求的私營機構職位的入職薪酬作比較。

15. 鑒於穩定收入對僱員(包括公務員)很重要，有委員詢問，倘若薪酬水平調查的結果顯示相關的公務員支薪點超過私營機構相若職位支薪點5%或以上，當局會否下調公務員支薪點。政府當局回應時表示，以正負5%為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，是行政長官會同行政會議在2007年作出的決定。如偏差超出此幅度，則會把相關的公務員支薪點下調／上調至正負5%這個幅度的上／下限。當局已就此項安排諮詢3個公務員薪俸及服務條件諮詢組織。

16. 一名委員建議當局在考慮新法定最低工資額的生效日期後，才釐定2013年薪酬水平調查的參照日期。政府當局就此表示，當局無意就參照日期向薪常會提供任何指引，因為私營機構的薪酬水平可受經濟環境等種種因素影響，而當時的法定最低工資額可能只是其中一項因素。即使當局採納該名委員的建議，設定新的法定最低工資額與比較私營機構及公務員薪酬的實際時間仍會存在差距，因為蒐集薪酬數據的程序及就調查進行的其他準備工作需時完成。儘管如此，政府當局承諾把委員的意見轉交薪常會考慮。

最新進展

17. 薪常會於2014年10月30日就2013年薪酬水平調查向行政長官提交報告。政府當局將於2014年11月17日的事務委員會會議上，向委員簡介2013年薪酬水平調查的結果及薪常會的建議。

相關文件

18. 相關文件一覽表載於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年11月11日

薪酬水平調查方法

根據政府當局在2003年年底委聘的顧問所作的建議，薪酬水平調查方法有下列主要特點 ——

- (a) 採用廣義界定的職位屬系和職位級別法，把按總薪級表和第一標準薪級表支薪的文職職系公務員比較職位，與在工作內容、工作性質、須承擔責任的輕重，以及一般資歷和經驗要求方面大致相若的私營機構職位作配對；
- (b) 把公務員比較職位劃分為5個職位屬系(按其大體的工作性質)和5個職位級別(按其大體上須承擔責任的輕重)，以得出共25個方格的矩陣組合；
- (c) 視乎員額數目(有關的職系的編制總數不得少於100人)、市場上是否有大致相若的職位可供配對，以及其他因素，選取公務員比較職位。由於紀律部隊職系或首長級職系在市場上並沒有或較少有相若的職位可供配對，因此沒有從這些職系選取比較職位；
- (d) 當局會按一套準則來選取參與調查的私營機構。這些準則包括：(i)該等機構必須是穩健良好的僱主；(ii)他們通常僱用最少100名員工；(iii)他們根據適用於香港的因素和考慮來釐定員工的薪酬水平；以及(iv)他們不應以公務員薪級表或公務員薪酬調整作為釐定員工薪酬水平的主要根據。基於上述最後一個準則，當局並沒有從教育界別、醫護界別和社會福利界別的職系選取公務員比較職位；
- (e) 蒐集參與調查的公司的基本現金報酬(即基本薪金和合約訂明的獎金)及現金報酬總額(即基本薪金加所有浮動薪酬和以現金形式提供的附帶福利)資料；及
- (f) 採取機構一般薪酬安排計算方法來整合蒐集所得的數據。按照上述計算方法，無論參與調查的公司的僱員人數有多少，每間公司在調查中所佔的比重相等。

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；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2007年通過日後進行薪酬水平調查時採用的一般架構，惟須就薪酬水平調查與薪酬趨勢調查下列3項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；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5個職位級別，薪酬趨勢調查則採用3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5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5個百分點的上下限；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。

公務員薪酬水平調查

相關文件一覽表

會議	日期	文件
公務員及資助機構員工事務委員會	2006年6月19日 (項目IV)	政府當局的文件 會議紀要
公務員及資助機構員工事務委員會	2006年11月20日 (項目V)	政府當局提供的最新進展情況 背景資料簡介 會議紀要 政府當局的跟進文件
公務員及資助機構員工事務委員會	2007年5月21日 (項目IV)	立法會參考資料摘要 會議紀要
公務員及資助機構員工事務委員會	2012年2月20日 (項目III)	政府當局的文件 最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局的跟進文件