

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)961/15-16(03)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2016年5月16日的會議

有關公務員入職薪酬調查的 最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關公務員入職薪酬調查的背景資料，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")委員在討論1999年入職薪酬檢討及其後的入職薪酬調查時所提出的主要關注和意見。

背景

政府的公務員薪酬政策

2. 根據政府當局，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. 為落實上述公務員薪酬政策，行政會議於2007年通過更完備的公務員薪酬調整機制。在該機制下，政府當局定期透過3項不同的調查，比較公務員薪酬和私營機構薪酬。該3項調查分別為：

- (a) 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；
- (b) 每 3 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；及
- (c) 每 6 年一次的薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否仍然與私營機構薪酬大致相若。

為基本職級訂定入職薪酬

4. 公務員非首長級文職職系主要按照學歷要求、經驗要求及／或工作性質等分為資歷組別¹。一般而言，每個資歷組別都有一個基準薪酬(下稱"基準")，各資歷組別的基準是因應入職薪酬調查所確定私營機構就相若學歷要求訂定的入職薪酬而釐定的。在釐定某資歷組別的基準後，該資歷組別內各職系基本職級的入職薪酬會與有關基準看齊，或較該基準高一個或多個支薪點(視乎特別工作要求或有否招聘困難等原因而定)。如入職薪酬調查未能確定某一資歷組別的私營機構入職薪酬，該資歷組別的基準便會根據該資歷組別與其他資歷組別的內部對比關係來釐定。

以往的入職薪酬檢討

5. 公務員入職薪酬的首次特定檢討²由公務員薪俸及服務條件常務委員會(下稱"薪常會")於1999年進行(下稱"1999年入職薪酬調查")。檢討的結果及建議載於薪常會《第三十六號報告書：一九九九年公務員入職薪酬檢討》³。公務員入職薪酬的第二次檢討由政府當局於2006年與2006年薪酬水平調查一併進行(下稱"2006年入職薪酬調查")⁴。公務員入職薪酬的第三次、

¹ 在2015年入職薪酬調查採用的資歷組別載於**附錄I**。

² 在1999年進行首次特定檢討之前，公務員入職薪酬曾於1979年及1989年薪常會進行公務員薪俸結構全面檢討時一併檢討。

³ 薪常會第三十六號報告書(1999年6月)上載於公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處的網頁(<http://www.jsscs.gov.hk/reports/ch/36/cmain.htm>)。

⁴ 2006年入職薪酬調查的結果上載於公務員事務局網頁(http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/pay/files/final_report070515c.pdf)。

第四次及對上一次(第五次)檢討由薪常會分別於2009年⁵、2012年⁶及2015年⁷進行。

6. 紀律部隊職系因市場上沒有職位可作比較而沒有納入入職薪酬調查的範圍。就以往的入職薪酬調查而言，當局會按照紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(下稱"紀常會")的建議，把調查結果應用於紀律部隊職系的基本職級。

以往的討論

1999年入職薪酬調查

7. 事務委員會曾在1999年7月22日及11月15日的會議上討論1999年檢討的結果。委員察悉，檢討結果顯示，公務員的入職薪酬超越私人市場的入職薪酬。政府當局接納薪常會就新基準及入職薪酬提出的建議，把文職職系12個資歷組別中大部分資歷組別的基準下調6%至31%，同時亦把紀律部隊職系的基準下調3%至17%，以及把大部分文職職系及紀律部隊職系入職職級的入職薪酬下調1個至最多6個支薪點。

8. 對於政府當局因應該項檢討而提出調低基本職級入職薪酬的建議，事務委員會委員的意見分歧。雖然部分委員認為有必要令公務員的入職薪酬貼近私營機構的入職薪酬，但其他委員與公務員工會同樣關注有關檢討在本港經濟最不景氣時進行，對公務員有欠公允。就此，政府當局同意應更頻密地進行公務員薪酬檢討。關於委員就擬議新基準和入職薪酬對整體勞工市場的影響所表達的關注，政府當局指出，檢討結果只是跟隨而非主導市場。

⁵ 薪常會《第四十六號報告書：二零零九年公務員入職薪酬調查》(2010年3月)上載於公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處的網頁(<http://www.jsscs.gov.hk/reports/ch/46/46.pdf>)。

⁶ 薪常會《第四十九號報告書：二零一二年公務員入職薪酬調查》(2012年12月)上載於公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處的網頁(<http://www.jsscs.gov.hk/reports/ch/49/49.pdf>)。

⁷ 薪常會《第五十四號報告書：二零一五年公務員入職薪酬調查》(2016年2月)上載於公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處的網頁(<http://www.jsscs.gov.hk/reports/ch/54/R54c.pdf>)。

9. 政府當局於2000年1月12日向人事編制小組委員會提交當局因應1999年檢討而提出調低基本職級入職薪酬的建議，以供考慮。人事編制小組委員會委員普遍認為政府當局就調低公務員入職薪酬的建議所進行的諮詢工作不全面，並否決當局的建議。

10. 應政府當局的要求，事務委員會在2000年1月17日的會議上再度討論政府當局就新公務員入職薪酬所提出的建議⁸。事務委員會部分委員關注到，實施建議的修訂入職薪酬，將會引致同一職級的在職公務員與新聘人員的薪酬出現重大差距，以及影響員工士氣。政府當局表示，薪酬的差距只會短期存在，因為新聘人員可藉晉升或到達所屬職級的頂薪點消除有關差距。關於新基準及薪酬模式對內部轉職的在職員工的影響，政府當局為處理此方面的關注，答允准許絕大部分轉往另一職系的在職員工維持原有的薪酬水平。轉校任教的教師亦可在轉校後保留原有薪酬。

11. 政府當局就經修訂的公務員入職薪酬提出的建議於2000年1月26日重新提交人事編制小組委員會，並獲該小組委員會通過。有關建議其後於2000年2月18日獲財務委員會(下稱"財委會")批准。新入職薪酬(調低1個至最多6個支薪點)於2000年4月1日生效。

2006年入職薪酬調查

12. 2006年入職薪酬調查由政府當局委聘的顧問進行。根據2006年入職薪酬調查的結果，政府當局在2007年5月建議調高12個資歷組別中9個資歷組別的基準。部分文職職系及大部分紀律部隊職系的入職薪酬因而增加1個至最多5個支薪點。

13. 政府當局表示，為確保在職公務員的薪酬不會低於新入職人員的薪酬(按以往相關經驗獲遞加增薪的新入職人員除外)，當局會就2000年4月1日或之後受聘任職入職職級並仍正任職入職職級的公務員(下稱"受影響在職公務員")採用一般換算安排。根據一般換算安排，受影響在職公務員的薪酬會有以下調整：

⁸ 政府當局並沒有就其建議作出修訂，但向人事編制小組委員會提交一份補充資料文件[EC(1999-2000)37]。

- (a) 如現有薪酬低於新入職薪酬，則把薪酬調高至經修訂的較高入職支薪點；及
- (b) 如現有薪酬相等於或高於經修訂的較高入職薪酬，則把薪酬調高至下一個較高的支薪點(包括增薪及跳薪點，如有的話)，但以所屬職級的頂薪點⁹為限。

14. 在2007年5月21日的事務委員會會議上，政府當局簡介把2006年入職薪酬調查結果應用於公務員的情況。部分委員深切關注到，當局採用一般換算安排以調整在2000年4月1日或以後受聘任職入職職級並仍正任職入職職級的公務員和政府資助學校教師的薪酬，因為此做法會令有關人員的薪酬水平調整至等同新聘人員的經修訂入職薪酬，或較該經修訂入職薪酬僅高一個支薪點。該等事務委員會委員認為，擬議換算安排未能適當確認在職公務員和政府資助學校教師的經驗和服務年資。

15. 事務委員會委員亦察悉，就某些專業職系(例如政府律師及工程師職系)的新聘人員而言，當局或會按他們在取得資格後至加入公務員隊伍時累積的工作經驗，給予他們額外的支薪點。因此，該等新聘人員的薪酬或會高於同一專業職系中在2000年4月1日或以後受聘而具有相同經驗的在職公務員的薪酬。委員擔心，新聘人員與在職公務員在薪酬方面出現的差距會嚴重打擊員工士氣。

16. 政府當局解釋，在2000年入職薪酬下調時，政府所採取的立場是在職人員的薪酬不會因入職薪酬下調而相應下調。政府當局認為，在保障在職人員的薪酬不會因入職薪酬下調而調低的同時，亦有必要確保在入職薪酬上調時，受影響在職人員的換算安排能作出適度的平衡。否則，市民會以為公務員試圖在入職薪酬調查引致入職薪酬上調的情況下盡取好處，但在相反的情況下便拒絕承受減薪的結果。政府當局亦指出，薪常會自1979年成立以來便建議採用一般換算安排。薪常會認為不應採用點對點換算的做法，因為這是"過於慷慨"的安排。

17. 經商議後，事務委員會通過一項議案，建議進一步完善12個資歷組別的新基準，並促請政府以充分尊重在職公務員和

⁹ 助理職級(例如助理工程師)等特別情況除外，該等職級的頂薪點會與相關入職職級(例如工程師)的起薪點同步向上調整。在該等情況下，是否增加一個額外支薪點，須視乎相關職級經調高的新頂薪點而定。

在職教師的年資和經驗為原則，重新檢討於2000年4月1日或之後受聘的公務員及資助學校教師的換算安排。

18. 政府當局就該議案作出書面回應時重申其觀點，認為就受影響在職公務員採用"一般換算"安排是恰當的。鑒於入職薪酬調查日後每3年進行一次，政府當局認同薪常會的看法，認為不論入職薪酬是向上還是向下調整，均有必要確保一視同仁。

19. 財委會於2007年7月6日批准有關建議後，根據2006年入職薪酬調查結果釐定的新入職薪酬於2007年8月1日生效。

2009年入職薪酬調查

20. 2010年3月15日，政府當局向事務委員會簡介2009年入職薪酬調查的結果及建議。2009年入職薪酬調查的結果顯示，資歷組別9(學位及相連職系)的基準明顯高於私營機構要求相若學歷的職位的入職薪酬。薪常會遂建議，資歷組別9的基準應調低兩個支薪點，而37個要求學位學歷的文職職系(即資歷組別9的26個職系、資歷組別11的5個職系及資歷組別12的6個職系)的入職薪酬應相應調低兩個支薪點。薪常會亦建議，資歷組別1至8及10的基準應維持不變。

21. 部分委員認為，建議調低學位職系基本職級的入職薪酬會令優秀的學位持有人卻步，不想加入公務員隊伍。他們指出，若資歷組別9的入職薪酬按此作出調整，資歷組別9與資歷組別3第一組(即高級文憑職系)的入職薪酬只會相差950元。該差別並不合理，會令市民覺得大學教育貶值，不值得在大學教育投放時間或金錢。他們亦深切關注到下調入職薪酬的建議對私營機構薪酬水平的影響。

22. 政府當局表示，經修訂的入職薪酬仍會高於具有相同學歷的新入職人員的市場薪酬上四分位值¹⁰，而且最高薪金會維持不變。此外，與大部分止於首長級之下的高級文憑職系不同，大部分學位職系的架構會伸延至首長級職級，所以該等職系的人員享有較佳的事業前途。

23. 政府當局就資歷組別9的經修訂基準薪酬、資歷組別9內文職職系的經修訂入職薪酬，以及資歷組別11及12內學位文職職系的經修訂入職薪酬提出的建議，於2010年6月17日獲人事編

¹⁰ 私營機構現金報酬總額的第三個四分位值。

制小組委員會通過，並於2010年7月2日獲財委會批准。經修訂的入職薪酬於2010年10月1日生效。

2012年入職薪酬調查

24. 政府當局分別於2013年1月21日及2013年4月15日向事務委員會簡介由薪常會進行的2012年入職薪酬調查的結果及建議。委員察悉，2012年入職薪酬調查的結果顯示，大部分有足夠數據作分析的資歷組別的現行基準均緊貼市場薪酬上四分位值，只有資歷組別9(學位及相連職系)和資歷組別10(第一標準薪級職系)例外。該兩個資歷組別的基準較相關的市場薪酬上四分位值分別高8.8%(或每月1,973元)和5.7%(或每月580元)。經考慮有需要維持一支長期穩定的公務員隊伍，以及公務員隊伍與私營機構之間的固有差異，薪常會建議所有資歷組別(包括資歷組別9和10)的基準維持不變。

25. 委員察悉資歷組別9的市場薪酬上四分位值為每月20,432元，並詢問得出此數字的方法。政府當局解釋，在進行2012年入職薪酬調查時採用了一系列準則，以挑選私營機構參與調查。有關準則包括：該等機構的穩健程度、聲譽、僱員人數，以及可與調查涵蓋的資歷組別職位作合理配對的職位數目等。共有136家符合選取準則的私營機構為調查提供了有效數據。此外，經參考過往的做法，並考慮到政府作為良好僱主，薪常會採用了市場薪酬上四分位值，作為與公務員各個資歷組別的基準比較的基礎。資歷組別9的市場薪酬上四分位值為每月20,432元，該數值包括基本薪金以外的其他現金報酬(例如浮動獎金等)。

26. 鑒於近年建造業技術工人的工資升幅較為顯著，有委員建議政府當局考慮調高技術職系／職級公務員的薪酬。政府當局表示，若干個別技術部門可能遇到短期招聘員工的困難。相關的局／部門有責任定期檢討其人手狀況，並採取補救措施。在特殊情況下，各局／部門可例外考慮在現任公務員年屆退休年齡後續聘他們，以助應付短期的運作需要。

27. 對於有委員建議當局就副學位持有人設立獨立的資歷組別，以便在聘任公務員時認可副學位持有人的資歷，政府當局表示，接受副學位資歷的職系／職級現時歸入資歷組別3第一組(高級文憑職系)。某特定資歷組別的基準，是因應以往入職薪酬調查所確定的私營機構要求相類學歷的職位的入職薪酬而釐定。由於市場未能就副學位持有人的入職薪酬提供充足數據，因此難以就副學位持有人加入一個新的資歷組別。

2015年入職薪酬調查

28. 政府當局於2016年3月21日就2015年入職薪酬調查向事務委員會簡介薪常會的調查結果及建議。值得注意的是，2015年入職薪酬調查的結果顯示，所有資歷組別(資歷組別8(學位及相連職系)除外)的現行基準薪酬與市場入職薪酬上四分位值沒有顯著差距(介乎+3.6%至-5.2%)。至於資歷組別8，市場上四分位值較現行公務員基準薪酬低15.3%(約3,900元或總薪級表3個薪點)。薪常會按"全面考慮的做法"考慮各項原則及因素後，建議所有資歷組別(包括資歷組別8)的基準薪酬應維持不變。由於資歷組別8的市場薪酬持續錄得相對較大的分散程度及最低的調整幅度，薪常會亦建議進行專題研究，探討此資歷組別的獨有情況和特點，以及在日後的入職薪酬調查中應如何考慮這些獨有情況和特點。

29. 委員普遍支持薪常會就2015年入職薪酬調查作出的建議。然而，部分委員認為餘下8個資歷組別的現行基準薪酬亦應增加例如10%，以確保公平對待所有資歷組別。

30. 政府當局表示，大幅修改公務員職系的入職薪酬，會削弱公務員薪酬的穩定性，並帶來負面後果。舉例而言，此舉可能導致在職公務員的薪酬竟與相同職級新入職公務員的薪酬相同這種情況，因而影響員工士氣。這情況可解釋為何在應用入職薪酬調查的結果時應採用全面考慮的做法，以及說明維持公務員薪酬穩定的重要性。雖然部分資歷組別的基準薪酬高於相應的市場上四分位值，但當局在應用調查結果時按全面考慮的做法考慮各項原則及因素後，沒有下調這些資歷組別的入職薪酬。政府當局續稱，薪酬並非任何人加入公務員隊伍的唯一考慮因素。其他考慮因素為職業保障，以及處理和汲取私營機構沒有的職務及經驗(例如執法和執行公共衛生政策)的機會。

31. 一名委員建議政府當局在日後進行入職薪酬調查時，應把教育局在2008年為提倡終身學習而推出的資歷架構所認可的資歷，納入資歷基準制度。

最新情況

32. 根據政府當局於2016年5月3日發出的立法會參考資料摘要，行政長官會同行政會議已就2015年入職薪酬調查的結果如何應用於公務員作出決定。概括而言，行政長官會同行政會議決定公務員的入職薪酬應維持不變。行政長官會同行政會議亦

同意應就資歷組別8進行專題研究。政府當局將於2016年5月16日向事務委員會簡述行政長官會同行政會議的決定。

相關文件

33. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部4
2016年5月12日

在2015年入職薪酬調查採用的公務員資歷組別

資歷組別	職系及資歷要求	現行基準
1	無需香港中學文憑考試5科第二級或同等成績(或香港中學會考5科及格)職系	總薪級表第1點 (11,575元)
2	香港中學文憑考試職系 第一組：需要香港中學文憑考試5科第二級或同等成績(或香港中學會考5科及格)職系 第二組：需要香港中學文憑考試5科第二級或同等成績，並具相當經驗(或香港中學會考5科及格，並具相當經驗)職系	總薪級表第3點 (13,120元)
	第三組：需要香港中學文憑考試5科第三級或同等成績(或香港高級程度會考兩科及格和香港中學會考3科良)職系	總薪級表第8點 (17,995元)
3	高級文憑、副學士及文憑職系 第一組：高級文憑或副學士職系	總薪級表第13點 (24,280元)
	第二組：文憑職系	總薪級表第8點 (17,995元)
4	技術督察及相連職系：高級證書或同等學歷加經驗	總薪級表第13點 (24,280元)
5	技術人員、督導及相連職系第一組：證書或學徒訓練加經驗	總薪級表第6點 (15,845元)
6	技術人員、督導及相連職系第二組：工藝及技能加經驗或學徒訓練加經驗	總薪級表第5點 (14,950元)

資歷組別	職系及資歷要求	現行基準
7	專業及相連職系 第一組：專業學會會員或同等資格 第二組：薪酬結構與第一組職系相關連的職系	總薪級表第27點 (47,235元)
8	學位及相連職系	總薪級表第14點 (25,505元)
9	第一標準薪級職系	第一標準薪級 第0點 (11,570元)
10	教育職系*	-
11	其他職系*	-

* 由於資歷組別 10(教育職系)及資歷組別 11(其他職系)內各職系的工作性質獨特，而且有多種不同的入職要求，故此不設基準薪酬。

入職薪酬調查

相關文件一覽表

會議／ 會議日期	會議紀要／文件	立法會文件編號
公務員及資助 機構員工事務 委員會 22.7.1999	公務員事務局於1999年7月20 日發出的立法會參考資料摘要 會議紀要	檔號： CSBCR/PG/4-085-001/ 2/99 CB(1)350/98-99
公務員及資助 機構員工事務 委員會 15.11.1999	政府當局就"入職薪酬檢討"提 交的文件 政府當局就"入職薪酬檢討對 紀律人員的影響"提交的文件 秘書處擬備關於1999年公務員 入職薪酬檢討的意見書摘要 意見書一覽表 會議紀要	CB(1)317/99-00(02) CB(1)62/99-00 CB(1)288/99-00 CB(1)289/99-00 CB(1)1002/99-00
人事編制小組 委員會 12.1.2000	文件 會議紀要	EC(1999-2000)28 ESC31/99-00
公務員及資助 機構員工事務 委員會 17.1.2000	在1999年12月15日發出的立法 會參考資料摘要 公務員事務局局長於2000年1月 25日發出有關新訂公務員入職 薪酬對建築署轄下承建商／顧 問公司所聘人員的影響的函件 會議紀要	CB(1)616/99-00 CB(1)894/99-00(01) CB(1)1004/99-00

會議／ 會議日期	會議紀要／文件	立法會文件編號
人事編制小組 委員會 26.1.2000	文件 會議紀要	EC(1999-2000)37 ESC33/99-00
財務委員會 18.2.2000	文件 會議紀要	FCR(1999-2000)63 FC73/99-00
公務員及資助 機構員工事務 委員會 21.5.2007	相關的立法會參考資料摘要 政府當局就有關把2006年入職 薪酬調查結果應用於公務員的 議案作出的回應 會議紀要 相關的人事編制小組委員會文 件	檔號： CSBCR/PG/4-085-001/ 46-2 CB(1)1870/06-07(01) CB(1)1916/06-07 EC(2007-08)7
人事編制小組 委員會 13.6.2007	文件 會議紀要	EC(2007-08)7 ESC36/06-07
財務委員會 6.7.2007	文件 會議紀要	FCR(2007-08)26 FC127/06-07
公務員及資助 機構員工事務 委員會 15.3.2010	政府當局就2009年入職薪酬調 查：公務員薪俸及服務條件常 務委員會的調查結果及建議提 交的文件 立法會秘書處擬備關於公務員 入職薪酬調查的文件(背景資 料簡介) 會議紀要	CB(1)1331/09-10(04) CB(1)1332/09-10 CB(1)1913/09-10

會議／ 會議日期	會議紀要／文件	立法會文件編號
公務員及資助 機構員工事務 委員會 24.5.2010	政府當局就"2009年入職薪酬 調查：應用於公務員"提交的 文件(立法會參考資料摘要) 立法會秘書處擬備關於公務員 入職薪酬調查的文件(背景資 料簡介) 會議紀要	檔號： CSBCR/PG/4-085-001/ 63 CB(1)1332/09-10 CB(1)103/10-11
人事編制小組 委員會 17.6.2010	文件 會議紀要	EC(2010-11)9 ESC41/09-10
財務委員會 2.7.2010	文件 會議紀要	FCR(2010-11)27 FC166/09-10
公務員及資助 機構員工事務 委員會 20.2.2012	政府當局就"入職薪酬調查及 薪酬水平調查"提交的文件 關於公務員入職薪酬調查及薪 酬水平調查的最新背景資料簡 介 會議紀要	CB(1)1028/11-12(03) CB(1)1028/11-12(04) CB(1)2452/11-12
公務員及資助 機構員工事務 委員會 21.1.2013	政府當局就"2012年入職薪酬 調查：公務員薪俸及服務條件 常務委員會的調查結果及建議 "提交的文件 關於公務員入職薪酬調查的最 新背景資料簡介 會議紀要	CB(4)303/12-13(04) CB(4)303/12-13(05) CB(4)474/12-13

會議／ 會議日期	會議紀要／文件	立法會文件編號
公務員及資助 機構員工事務 委員會 15.4.2013	關於"2012年入職薪酬調查：應 用於公務員"的立法會參考資 料摘要 關於公務員入職薪酬調查的最 新背景資料簡介 會議紀要	檔號： CSBCR/PG/4-085-001/ 71 CB(4)545/12-13(03) CB(4)772/12-13
公務員及資助 機構員工事務 委員會 16.2.2015	政府當局就"二零一五年入職 薪酬調查"提交的文件 關於公務員入職薪酬調查的 最新背景資料簡介 會議紀要	CB(4)488/14-15(05) CB(4)488/14-15(06) CB(4)883/14-15
公務員及資助 機構員工事務 委員會 21.3.2016	政府當局就"2015年入職薪酬 調查：公務員薪俸及服務條件 常務委員會的調查結果及建 議"提交的文件 關於公務員入職薪酬調查的 最新背景資料簡介	CB(4)715/15-16(04) CB(4)715/15-16(05)

立法會秘書處
議會事務部4
2016年5月12日