立法會
Legislative Council

立法會 CB(4)1006/18-19(03)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會
2019 年 6 月 21 日舉行的會議

2019-2020 年度公務員薪酬調整
最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關近年公務員薪酬調整工作的背景資料，並綜述自 2014-2015 年度立法會會期以來公務員及資助機構員工事務委員會("事務委員會")和財務委員會("財委會")商議當局按年調整公務員薪酬時議員提出的主要關注事宜。

背景

2. 政府當局按照行政會議於 2007 年通過的更完備公務員薪酬調整機制，定期進行 3 類不同的調查，以比較公務員薪酬和私營機構薪酬。這 3 類調查分別為：

(a) 每年一次的薪酬趨勢調查，目的是確定私營機構的按年薪酬調整幅度；
(b) 每三年一次的入職薪酬調查，目的是比較公務員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) 每六年一次的薪酬水平調查，目的是確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬大致相若。

薪酬趨勢調查機制及 2019 年薪酬趨勢調查

3. 每年的薪酬趨勢調查由薪酬趨勢調查委員會("薪趨會")授權進行。該委員會由三方組成，成員包括 4 個中央評議會[1]職方的代表("職方")、政府當局的代表，以及公務員薪俸及服務條件諮詢委員會的代表。[2]有關薪酬趨勢調查機制及調查方法的簡介，載於政府當局於 2019 年 6 月 11 日就 2019-2020 年度公務員薪酬調整發出的立法會參考資料摘要附件 A。

4. 據上述立法會參考資料摘要所述，2019 年薪酬趨勢調查蒐集了 108 間公司共 146 116 名僱員(包括 80 間規模較大公司的 144 221 名僱員和 28 間規模較小公司的 1 895 名僱員)的基本薪金和額外酬金的調整數據。2019 年薪酬趨勢調查結果載於下表——

薪金級別	**基本薪金指標 (A)**	**額外酬金指標 (B)**	**薪酬趨勢總指標 (A) + (B)**
高層 (總薪級表第 33 點以上至一般紀律人員(主任級)薪級表第 39 點，即 70,091 元至 140,560 元)	4.57%	1.22%	5.79%
中層 (總薪級表第 10 至 33 點，即 22,865 元至 70,090 元)	5.49%	0.8%	6.29%
低層 (總薪級表第 10 點以下，即低於 22,865 元)	4.93%	0.39%	5.32%

[1] 4 個中央評議會是高級公務員評議會、第一標準薪級公務員評議會、警察評議會和紀律部隊評議會。2013 年，紀律部隊評議會職方和警察評議會 4 個屬會的其中 3 個退出薪趨會，但薪趨會秘書處仍繼續向他們發出開會通知、會議文件和記錄。

[2] 兩個諮詢委員會是公務員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。

作出薪酬調整決定時考慮的因素

5. 據政府當局所述，行政長官會同行政會議每年決定公務員薪酬調整幅度時，會按既定機制考慮 6 項因素("六大因素")，即：

(a) 薪酬趨勢淨指標；[3]
(b) 香港經濟狀況；
(c) 生活費用的變動；
(d) 政府的財政狀況；
(e) 職方對薪酬調整的要求；及
(f) 公務員士氣。

6. 就 2019-2020 年度的薪酬調整工作而言，政府當局於 2019 年 6 月 11 日發出有關 2019-2020 年度公務員薪酬調整的立法會參考資料摘要，並在當中第 7 至 16 段說明這些因素。

7. **附錄 I** 所載的列表顯示自 2000-2001 年度以來公務員薪酬調整的每年核准幅度、每年薪酬趨勢淨指標及綜合消費物價指數按年變動。

2019-2020 年度薪酬調整方案

8. 行政長官會同行政會議根據既定機制考慮所有相關因素後，於 2019 年 6 月 11 日的會議上決定向職方提出以下 2019-2020 年度薪酬調整方案——

薪金級別	**公務員人數** [4]	**"經修訂" 薪酬趨勢淨指標** [5]	**薪酬調整方案**
首長級	1 390	不適用 [6]	**4.75%**
高層	19 191	4.75%	**4.75%**

[3] 每個薪金級別的薪酬趨勢**總**指標在扣除相關的公務員遞增薪額開支(即給予仍未達至所屬職級頂薪點的公務員的增薪額所涉及的開支，以總薪金開支的百分比顯示)後，便得出該薪金級別的薪酬趨勢**淨**指標。

[4] 數字反映截至 2019 年 3 月 31 日的情況，並包括約 19 900 名借調到/任職於以營運基金形式運作的部門、資助機構或其他公營機構的公務員。

[5] 行政長官會同行政會議決定，由2019-2020年度開始，採用各個薪金級別由1989-1990年度(即最初推行扣減遞增薪額開支安排的年度)至2019-2020年度的平均遞增薪額開支，或該薪金級別在有關年度的實際遞增薪額開支，兩者中的較低者，以得出該薪金級別的薪酬趨勢淨指標。

[6] 薪酬趨勢調查並不涵蓋在私營機構收取與首長級公務員同等薪酬的僱員。職方提出的薪酬調整要求，亦不包括首長級公務員。

薪金級別	公務員人數[4]	"經修訂" 薪酬趨勢 淨指標[5]	薪酬調整方案
中層	119 985	5.26%	**5.26%**
低層	34 258	4.16%	**5.26%**

9. 總括而言，薪酬調整方案等同各相關薪金級別的薪酬趨勢淨指標，但低層薪金級別的調整方案會作出"調高"安排，[7]令低層薪金級別公務員的薪酬調整方案與中層薪金級別看齊。每年的薪酬趨勢調查並不涵蓋首長級公務員。按照既定做法，首長級公務員的薪酬調整幅度與高層薪金級別公務員的薪酬調整幅度相同。

10. 據政府當局所述，當局已於2019年6月11日向職方提出上述薪酬調整方案。行政長官會同行政會議會進一步考慮職方的回應，然後就2019-2020年度公務員薪酬調整作出最終決定。

事務委員會及財務委員會的商議工作

11. 政府當局於每年6月向事務委員會簡介行政長官會同行政會議就該年度公務員薪酬調整作出的決定，然後於6月或7月將關於公務員薪酬調整的撥款建議提交財委會審批。下文各段綜述議員自2014-2015年度立法會會期以來在事務委員會和財委會討論此議題時所表達的意見和關注。

<u>作出薪酬調整決定時所考慮的因素</u>

薪酬趨勢淨指標的計算

12. 部分議員認為，從薪酬趨勢總指標扣減遞增薪額開支，以得出薪酬趨勢淨指標的安排，對已達所屬職級薪級頂薪點的公務員不公平。事務委員會在2015年6月22日的會議上通過一項議案，促請政府當局檢討有關安排，讓已達所屬職級頂薪點的公務員能獲得合理加薪。

---

[7] 根據"調高"安排，如中層薪金級別的薪酬趨勢淨指標高於低層薪金級別的薪酬趨勢淨指標，低層薪金級別公務員的薪酬調整幅度會與中層薪金級別的薪酬趨勢淨指標看齊。此項安排於1989年按照1988年專責調查委員會的建議實行，其中一個理據是較低收入的員工大部分已達頂薪點，不再每年獲得遞增薪額。

13. 政府當局表示，當局自 1988 年起按照調查委員會的建議，採用從薪酬趨勢總指標扣減遞增薪額開支的做法。該個調查委員會認為，每年的薪酬趨勢調查應包括私營機構僱員的所有實收薪金，包括勞績獎賞及遞增薪額。為公平起見，政府當局亦應計及向仍未達至所屬職級頂薪點的公務員支付的遞增薪額。如當局停止扣減遞增薪額開支的做法，當局把私營機構勞績獎賞及級內遞增薪額納入薪酬趨勢調查的既定安排亦須予以改變，而這勢將影響行政長官會同行政會議在每年審視公務員薪酬調整時所考慮的薪酬趨勢指標數字。如改變現行做法，政府需考慮可能引致的長遠財政影響。此外，已達頂薪點的公務員會繼續因在計算薪酬趨勢總指標時包括私營機構勞績獎賞而受惠。

14. 政府當局回應議員對遞增薪額開支增加的趨勢與更多公務員入職兩者之間的關係所提出的關注時表示，遞增薪額開支時有改變，當局會探討有否其他應對此事的方案。

香港經濟狀況及生活費用的變動

15. 有議員關注到，公務員薪酬的調整幅度未能追上急劇上升的生活費用(尤其是不斷飆升的房屋開支佔中低層薪金級別公務員收入的比重越來越高)，議員詢問當局會否採取紓緩公務員經濟負擔的措施。

16. 政府當局回答時表示，儘管生活費用的變動屬六大因素之一，但調整公務員薪酬的目標並非為了紓緩公務員在房屋開支方面的壓力，亦非為了追蹤通脹。根據現行機制，公務員薪酬調整幅度可高於或低於通脹率。

17. 有議員促請政府在決定每年的公務員薪酬調整幅度時追蹤甲類消費物價指數，而非薪酬趨勢淨指標，從而更能保持公務員的購買力。政府當局表示，在考慮生活費用的變動這項因素時，甲類消費物價指數並非好的參考資料，因為該指數只涵蓋約 50%開支範圍較低的住戶，當局不宜把公務員薪酬調整與特定界別的通脹數字掛鈎。無論如何，行政長官會同行政會議在作出每年的薪酬調整決定前，均會考慮所有通脹數字。

公務員士氣

18. 關於有議員提出進行調查以評估公務員士氣的建議，政府當局表示沒有這方面的計劃，因公務員職位始終具有吸引

力，可挽留和激勵員工，亦能夠吸引具備合適才幹的人士加入公務員隊伍。

19. 鑒於部分公務員職級的薪級表上增薪點的數目較少，而該等職級的員工在數年後便會達到頂薪點，有議員詢問當局可否以增加公務員薪級表上的薪點數目，作為激勵該等員工的可行方案。政府當局回答時表示，上述建議勢將為公務員薪級表帶來徹底改變，當局務須審慎考慮。已達所屬職級頂薪點的公務員若晉升至較高職級，仍會獲得每年的遞增薪額。

六大因素的比重和優次

20. 政府當局回應議員有關決定每年的公務員薪酬調整幅度時六大因素的比重和優次所作出的提問時解釋，行政長官會同行政會議在釐定公務員薪酬調整幅度時已考慮全部六大因素。除薪酬趨勢淨指標外，其他 5 項因素均不易量化，須運用判斷力。而就六大因素訂出具約束性的優次，變相是干預行政長官會同行政會議的酌情權。

<u>薪酬趨勢調查機制及調查方法</u>

21. 鑒於公司是以自願性質參與薪酬趨勢調查，部分議員對於薪酬趨勢調查結果能否準確反映私營機構的增薪情況表示存有疑問，該等議員促請當局對薪酬趨勢調查作出檢討。

22. 政府當局回應時表示，每年進行的薪酬趨勢調查，多年來已在確定私營機構按年薪酬調整幅度方面建立公信力。自 1983 年起，每年進行的薪酬趨勢調查一直由上文第 3 段所述由三方組成的薪趨會負責監督。薪趨會在每年進行薪酬趨勢調查前召開會議，以檢討調查方法及調查範圍。薪趨會亦會檢討薪酬趨勢調查所包含的公司組合，好讓調查範圍內按主要經濟行業劃分的公司分布情況，足以反映本港在規模相若的公司從事經濟活動的人口的整體分布情況。

23. 議員對於紀律部隊評議會和警察評議會 4 個屬會其中 3 個屬會退出薪趨會表示關注。就此，政府當局表示，薪趨會秘書處仍繼續向上述職方代表發出開會通知、會議文件及紀要，讓他們知悉有關薪酬趨勢調查的討論。當局把薪酬調整建議提交行政會議決定前，公務員事務局會安排與包括紀律部隊評議會和警察評議會在內的全部 4 個中央評議會的代表會晤，以了解他們對薪酬調整的要求。政府當局會繼續努力遊說職方代表再次參與薪趨會會議。

公務員薪酬調整幅度和政策

24. 部分議員指出，初級公務員在每年的薪酬調整中只獲得很少的增薪款額，原因是他們的薪酬遠低於首長級人員及高級公務員的薪酬；久而久之，初級公務員的薪酬會遠遠落後於高級人員。就此方面，議員建議政府當局參考英國的政策，將公務員的最高薪點上限定於最低薪點的 20 倍。

25. 在 2018 年 7 月 16 日舉行的財委會會議席上，政府當局指出，在過去 10 年，較低層薪金級別的人員的累計薪酬增幅為 45.9%、較高層薪金級別的人員為 38.3%，最高薪人員與最低薪人員之間的薪酬差距維持在大約 22 倍。在某些年度，當局曾採用"調高"安排，在中層薪金級別的薪酬趨勢淨指標較低層薪金級別的薪酬趨勢淨指標為高時，把低層薪金級別公務員的薪酬調整幅度調整至與中層薪金級別的薪酬趨勢淨指標相同。

26. 在 2015-2016 及 2016-2017 年度，行政長官會同行政會議決定在薪酬趨勢淨指標之上另加 0.5%，作為所有公務員的加薪幅度。部分議員質疑為何有這項決定，以及將額外加薪幅度定為 0.5%有何依據。

27. 政府當局解釋，每次的薪酬調整工作都是因應六大因素而獨立進行，而每項決定都是根據與當時情況有關的考慮因素作出。當局在薪酬趨勢淨指標之上另加 0.5%，證明每年既定的公務員薪酬調整機制有彈性，能配合每年的特定情況，而以往亦曾有公務員薪酬調整幅度不跟隨薪酬趨勢淨指標的情況，例如當通脹率高企的時候。事實上，在薪酬趨勢淨指標之上另加 0.5%作為公務員加薪幅度，對日後各年度的薪酬調整並無約束力。

公務員薪酬調整對非公務員合約僱員及中介公司僱員的適用

28. 部分議員對非公務員合約僱員("合約僱員")、為政府工作的中介公司僱員，以及政府承辦商的職員未必得到與公務員相同的加薪幅度提出關注。

29. 政府當局回應時表示，各局長/部門首長/辦事處主管("部門首長")可全權酌情決定轄下合約僱員的薪酬調整幅度。合約僱員的薪酬檢討，可在年內部門首長認為適當的不同時間進行。如有需要，部門首長可聘請顧問就私營機構的相關薪酬水平進行調查。公務員事務局亦已向各部門首長提供指引，闡述

檢討合約僱員薪酬時須考慮的因素。[8]由於公務員和合約僱員受聘於兩種不同的機制，政府當局認為公務員的薪酬調整不應自動適用於合約僱員。

30. 至於中介公司僱員和政府承辦商的員工，公務員事務局已向各局/部門發出一套有關恰當使用中介公司僱員的指引，當中涵蓋向各局/部門提供中介公司僱員的中介公司須遵守的工資規定。在 2018 年 10 月，行政長官於 2018 年施政報告公布，就僱用非技術員工為主的政府服務合約，政府將推出新措施，加強保障非技術員工的待遇和勞工權益。新措施已於 2019 年 4 月 1 日實施。

資助機構員工的薪酬調整

31. 有議員關注到部分資助機構會扣起因應公務員薪酬調整而發放的額外資助金。政府當局表示，根據既定機制，每當公務員獲得年度薪酬調整，當局亦會按照包括公務員薪酬調整這項因素的資助額計算公式相應調整撥付予資助機構的款項。由於員工薪酬是有關機構作為僱主和其僱員之間的事宜，政府當局不會參與訂定或調整資助機構員工的薪酬。當局會透過負責監管有關資助機構的局長或署長級人員提醒有關資助機構，該筆追補撥款是因應年度公務員薪酬上調而撥付予這些機構。

32. 有議員關注到，部分在 4 月 1 日之後但財委會批准公務員薪酬調整之前離職或退休的資助機構員工不獲補發因薪酬調整而產生的薪金差額，並關注到該等機構是否必須向在有關年度 4 月 1 日此具追溯效力的日期後辭職的僱員補發增薪。此外，有議員建議政府發出指引，提醒該等機構須向有關僱員補發薪金差額。

33. 政府當局回覆時表示，由於資助機構並不受政府控制，政府當局不能強制規定該等機構須向已離職的僱員補發增薪。有關事宜須按有關僱員的聘任條款處理。

---

[8] 該等因素包括：就業市場狀況、招聘結果、挽留人才的需要、生活費用、公務員薪酬調整、當時的法定最低工資，以及遵守有關原則(即合約僱員的服務條款和條件不應遜於《僱傭條例》(第57章)所訂的條款和條件，亦不應較適用於職級相若的公務員的條款和條件優厚)。

調整薪酬的時間差距

34. 部分議員認為，由於政府當局需要時間進行薪酬趨勢調查和作出薪酬調整的決定，以致公務員薪酬調整總是落後於經濟周期。他們認為既定機制應有更大彈性，以確保薪酬調整不會落後於當前的市場趨勢(尤其是在生活開支不斷上升的時候)；該等議員亦要求政府優先處理薪酬調整方案，以便財委會討論和批准有關方案。部分議員認為，進行薪酬趨勢調查並就公務員薪酬調整建議尋求財委會批准是每年的例行工作，政府當局應可加快有關程序，以期在 6 月之前向事務委員會及財委會提出建議。

35. 政府當局表示，在時間上出現差距實在無法難免。薪酬趨勢調查初步結果於每年 5 月中公布後，薪趨會須在極短時間內審議調查結果，以及考慮是否確認調查結果。其後，政府當局須諮詢職方、整理各項相關考慮因素並提交予行政會議，以供審議及作決定。當局之後須先諮詢事務委員會，才可將薪酬調整方案提交財委會審議。政府當局已竭盡所能，盡快將薪酬調整方案提交財委會。

最新發展

36. 政府當局將於 2019 年 6 月 21 日的會議上向事務委員會簡介 2019-2020 年度公務員薪酬調整事宜。

37. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 4
2019 年 6 月 18 日

附錄 I

自 2000-2001 年度起的公務員薪酬調整

(資料來源：立法會 CB(1)2901/09-10(01)號文件的附件及
政府統計處發表的消費物價指數月報)

財政年度	薪金級別	薪酬趨勢淨指標 (%)	薪酬調整幅度 (%) #	綜合消費物價指數按年變動 (%)
2000-2001	高層	-0.41	凍薪	-3.0
	中層	-1.97	凍薪	
	低層	-1.78	凍薪	
2001-2002	高層	4.99	4.99	-1.8
	中層	2.38	2.38	
	低層	1.97	2.38	
2002-2003[1]	高層	-4.42	-4.42	-2.9
	中層	-1.64	-1.64	
	低層	-1.58	-1.58	
2003-2004[2]	高層	-	-3.01	-2.6
	中層	-	-3.07	
	低層	-	-3.13	
2004-2005	高層	-	-3.10	0.1
	中層	-	-3.17	
	低層	-	-3.23	
2005-2006[3]	高層	-	-	1.5
	中層	-	-	
	低層	-	-	

[1] 減薪在 2002 年 10 月 1 日起生效。

[2] 薪酬趨勢調查在 2003-2004 年度和 2004-2005 年度暫停。首長級薪級第 3 點以下或同等薪級的公務員薪點回復至 1997 年 6 月 30 日按現金計算的水平；有關的減薪分兩次進行，分別於 2004 年 1 月 1 日和 2005 年 1 月 1 日起生效，每次的調整幅度大致相同；首長級薪級第 3 點或以上或同等薪級的公務員薪點則回復至 1997 年 6 月 30 日按現金計算的水平，由 2004 年 1 月 1 日起生效。

[3] 由於以 2006 年 4 月 1 日作為參照日期、每六年進行一次的薪酬水平調查尚未完成，因此 2005-2006 年度和 2006-2007 年度暫停進行薪酬趨勢調查。這兩個年度並沒有調整公務員的薪酬。

財政年度	薪金級別	薪酬趨勢淨指標 (%)	薪酬調整幅度 (%) #	綜合消費物價指數按年變動 (%)
2006-2007	高層	-	-	2.0
	中層	-	-	
	低層	-	-	
2007-2008	高層	4.96	4.96	2.7
	中層	4.62	4.62	
	低層	3.91	4.62*	
2008-2009	高層	6.30	6.30	3.6
	中層	5.29	5.29	
	低層	3.90	5.29*	
2009-2010[4]	高層	-5.38	-5.38	0.6
	中層	-1.98	凍薪	
	低層	-0.96	凍薪	
2010-2011	高層	1.60	1.60	2.9
	中層	0.56	0.56	
	低層	0.16	0.56*	
2011-2012	高層	7.24	7.24	5.6 (5.8)
	中層	6.16	6.16	
	低層	5.16	6.16*	
2012-2013	高層	5.26	5.26	3.7 (4.1)
	中層	5.80	5.80	
	低層	4.56	5.80*	
2013-2014	高層	2.55	2.55	4.4 (4.0)
	中層	3.92	3.92	
	低層	3.92	3.92	
2014-2015	高層	5.96	5.96	4.5 (3.2)
	中層	4.71	4.71	
	低層	3.80	4.71*	
2015-2016	高層	3.46	3.96	2.7 (2.5)
	中層	4.12	4.62	
	低層	3.02	4.62*	

[4] 高層薪金級別的公務員由 2010 年 1 月 1 日起減薪。

財政年度	薪金級別	薪酬趨勢淨指標 (%)	薪酬調整幅度 (%) #	綜合消費物價指數按年變動 (%)
2016-2017	高層	4.19	4.19	1.9 (1.9)
	中層	4.68	4.68	
	低層	3.08	4.68*	
2017-2018	高層	1.38	1.88	2.0 (2.0)
	中層	2.44	2.94	
	低層	1.82	2.94*	
2018-2019	高層	4.06	4.06	2.4 (2.7)
	中層	4.51	4.51	
	低層	2.84	4.51 *	
2019-2020	高層	4.75^	4.75	2020年4月公布
	中層	5.26^	5.26	
	低層	4.16^	5.26 *	

除非另有註明，否則所有薪酬調整均在財政年度開始時(即 4 月 1 日起)生效。

* 已引用"調高"安排。

( ) 表示剔除所有政府一次性紓困措施影響後的變動率。

^ 行政長官會同行政會議決定，由 2019-2020 年度開始，採用各個薪金級別由 1989-1990 年度(即最初推行扣減遞增薪額開支安排的年度)至 2019-2020 年度的平均遞增薪額開支，或該薪金級別在有關年度的實際遞增薪額開支，兩者中的較低者，以得出該薪金級別的薪酬趨勢淨指標。

附錄 II

相關文件一覽表
2019-2020 年度公務員薪酬調整

會議	日期	文件
公務員及資助機構員工事務委員會	2016 年 6 月 20 日	立法會參考資料摘要(2016 年 6 月 7 日發出) 立法會參考資料摘要(2016 年 6 月 14 日發出) 會議紀要
	2017 年 6 月 19 日	立法會參考資料摘要(2017 年 6 月 6 日發出) 立法會參考資料摘要(2017 年 6 月 13 日發出) 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2018 年 6 月 15 日	立法會參考資料摘要(2018 年 6 月 5 日發出) 立法會參考資料摘要(2018 年 6 月 12 日發出) 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局對事務委員會會議席上所提事項作出的跟進回應

會議	日期	文件
財務委員會	2016年6月28日	政府當局提供的文件 會議紀要
	2017年7月14日	政府當局提供的文件 會議紀要
	2018年7月16日	政府當局提供的文件 會議紀要