

第二章 背景

政府的薪酬政策

2.1 政府在一九六八年首次就公務員薪酬政策發表聲明，該項聲明並獲得高級公務員評議會員方代表接納。根據該聲明，政府有責任「維持一個有效率的公務員制度，而且公務人員的服務條件，應是公務員本身及社會人士都認為是公平的」。要達到這個目標，便須依循公平比較的原則，把公務員的薪酬與私營機構中擔當大致相若工作的僱員的薪酬相比，並顧及其他服務條件上的差異。政府為了達到這個目標，其後便數度成立薪俸調查委員會，檢討公務員薪酬及服務條件的一般水平。

職業類別調查

2.2 自一九七一年薪俸調查委員會作出建議後，當時銓叙科的薪俸調查組（即現時公務員薪俸及服務條件常務委員會的薪酬研究調查組）曾於一九七二至七四年間進行了一連串職業類別調查。

2.3 職業類別調查把公務員總共分為46個職類，並從每一職類挑出與私營機構相若的職位，評估這些職位在政府內的水平。同時，亦評估私營機構內類似職位，再把兩個評估結果作一比較。

2.4 這些職業類別調查，其實就是薪酬水平調查。一九七二至七四年間，薪俸調查組進行了30多次這樣的調查。調查結果顯示出一些問題：私營機構的相若職位太少；私營機構不願參加這些極須詳盡的調查；及公務員公會的抗拒。由於這些問題，政府認為不宜根據這些薪酬水平調查與員方代表商議公務員薪酬的檢討。但是，直至一九七八年，薪俸調查組仍繼續為一些職系進行薪酬水平調查。

薪酬趨勢調查制度

2.5 由於政府發覺職業類別調查制度不可行，因此便在一九七四年採用了薪酬趨勢調查制度。根據這個制度，政府每年對私營機構的

薪酬趨勢進行一次調查，而通過調查得出來的薪酬趨勢指標，使用作公務員每年薪酬調整的根據。

2.6 為了進行薪酬趨勢調查，政府把公務員的薪酬分成三個薪酬級別，並評估選定私營機構中薪酬級別類似的僱員在薪酬及某些現金福利方面的變動。雖然一切導至薪酬增加的資料都在收集之列，薪酬趨勢指標卻只計算與生活費用、一般經濟繁榮及公司業績及薪酬市值一般提升有關的增加；級內遞增薪額、勞績獎賞、升職、調職及內部及外部對比關係所導至的增加則不包括在內。雖然數年以來，員方代表一直表示對薪酬趨勢調查制度有所保留，認為其中存有若干缺點，但進行薪酬趨勢調查的方法初時是得到員方同意的。

2.7 自薪酬趨勢調查制度實施以來，公務員每年的薪酬調整大都緊隨薪酬趨勢指標。在一九七五年，由於經濟環境的影響，公務員沒有獲得薪酬調整，但政府在釐定一九七六年公務員加薪幅度時，同時考慮了一九七五及七六年的薪酬趨勢指標。在一九八三年，亦由於經濟理由，公務員所獲得的薪酬調整較薪酬趨勢指標低2.5%至2.75%。但這差額在一九八四年的薪酬調整時卻沒有獲得補足。

公務員薪俸及服務條件常務委員會（常委會）

2.8 政府在一九七九年委出公務員薪俸及服務條件常務委員會，作為一個獨立的組織，就公務員的薪酬及服務條件提出建議。常委會在第一號報告書中，再次肯定採用與私營機構作公平比較的原則，但表示這不應該是釐定公務員薪酬的唯一因素。常委會認為這個做法的目的應該是：

「……與私人機構作大致上的比較，在釐訂公務員薪俸時仍是一個重要因素。常委會相信並無其他調節一般薪酬水平的方法，可以保證一定獲得社會人士接納，並且認為公務員薪俸既然由本港稅收支付，故不得與本港經濟脫節。不過常委會並不認為與私人機構的比較必須作為首要原則、決定性原則或主要的考慮因素。假如必須為公務員薪俸定出一個首要原則，則該原則應為實行已久且經得起考驗的原則，即薪金應足以吸引及保留有才幹的人，使他們能繼續為社會人士提供有效率的服務。」

這個政策得到政府接納，沿用至今。

2.9 常委會在一九七九和八〇年間，全面檢討公務員體系，結果制訂了一個新的薪酬結構。這個薪酬結構，與每年薪酬趨勢調查後所作的薪酬調整，便成為現今公務員薪酬制度的基礎。

2.10 薪酬趨勢調查制度向來只注重薪酬及現金福利的變動。但常委會在一九八二年建議日後釐定公務員薪酬的一般水平時，應一併考慮公務員及私營機構僱員的薪酬及附帶福利總值。隨後，常委會力請當局接納這建議，並就如何實行這建議諮詢員方。當局雖接納了常委會提出「薪酬及福利總值」這個概念，但卻遲遲未有實行。一九八二年，負責每年進行一次薪酬趨勢調查的薪酬研究調查組撥歸常委會管轄。

首長級人員的薪酬調整

2.11 一九八五年中，首長級薪俸及服務條件常務委員會（羅斯委員會）全面檢討了首長級人員（政府高層管理人員）的薪酬及服務條件，並就私營機構內類似的薪酬水平進行獨立調查。調查結果顯示，政府高層人員的薪酬，遠較私營機構為低。因此，羅斯委員會建議，由一九八五年八月一日起，把首長級人員的薪酬提高，增幅由最低的6.4%至最高的13.8%不等。

2.12 由於首長級人員獲得調整薪酬，其他公務員便紛紛向當局施加壓力，要求得到同等待遇。一九八五年九月，三個中央評議會的員方代表要求把所有非首長級公務員的薪酬提高6.4%（相等於首長級人員薪酬調整的最低增幅），並把生效日期追溯至一九八五年八月一日。他們重新要求追補一九八三年薪酬調整「不足」的幅度（見上文第2.7段），並表示非首長級人員的薪酬，亦如首長級人員的薪酬一樣，低於私營機構的僱員。

2.13 政府鑑於員方提出的要求，便請常委會就全體公務員的薪酬及福利進行薪酬水平調查。同時，由於調查需時，政府也請常委會研究應否發給臨時增薪。政府與員方代表磋商，並把薪酬趨勢指標與一九七九至八〇年度至一九八四至八五年度期內的實際加薪幅度作累積比較之後，把非首長級公務員的薪酬提高2.7%，條件是當局會盡快展開全面的薪酬水平調查。雖然不是所有主要公務員協會都接納這薪酬調整建議，但非首長級公務員依然按這增幅獲得薪酬調整，由一九八六年一月一日起生效。

薪酬水平調查

2.14 一九八六年五月，政府委託曦士管理顧問(香港)有限公司(曦士)，採用常委會同意的的方法，對非首長級人員及首長級人員進行薪酬水平調查，以評估公務員目前的薪酬及附帶福利，是否大致上與私營機構內執行類似工作的僱員不相上下。非首長級人員的薪酬調查由常委會委託及監察；而首長級人員的薪酬調查則由羅斯委員會監察。

薪酬水平調查結果

2.15 調查結果顯示，一般來說，除第一標準薪級人員外，按本地人員服務條件受聘的非首長級公務員的薪酬及附帶福利，都比私營機構類似的僱員優厚。

2.16 以薪酬來說，調查結果如下：

- (a) 第一標準薪級的薪酬與私營機構的平均值大致相若(-0.88%)，而低於上四分位值(-11.22%)；
- (b) 低層薪酬級別(總薪級表第1-13點或相等薪點)的薪酬高於私營機構的平均值(+26.47%)及上四分位值(+7.28%)；
- (c) 中層薪酬級別(總薪級表第14-37點或相等薪點)的薪酬高於私營機構的平均值(+34.72%)及上四分位值(+14.52%)；
- (d) 高層薪酬級別(總薪級表第38-47點或相等薪點)的薪酬高於私營機構的平均值(+38.28%)及上四分位值(+8.63%)；及
- (e) 高/高層薪酬級別(總薪級表第48-51點或相等薪點)的薪酬高於私營機構的平均值(+28.59%)，但低於上四分位值(-2.03%)。

2.17 以薪酬總值來說，即薪酬及附帶福利合計，調查結果如下：

- (a) 第一標準薪級的薪酬總值低於私營機構的平均值(-2.30%)及上四分位值(-11.84%);
- (b) 低層薪酬級別(總薪級表第1-13點或相等薪點)的薪酬總值高於私營機構的平均值(+22.92%)及上四分位值(+2.20%);
- (c) 中層薪酬級別(總薪級表第14-37點或相等薪點)的薪酬總值高於私營機構的平均值(+24.76%)及上四分位值(+3.99%);
- (d) 高層薪酬級別(總薪級表第38-47點或相等薪點)的薪酬總值高於私營機構的平均值(+48.06%)及上四分位值(+19.12%); 及
- (e) 高/高層薪酬級別(總薪級表第48-51點或相等薪點)的薪酬總值高於私營機構的平均值(+52.30%)及上四分位值(+24.59%)。

2.18 但高級公務員評議會及警察評議會的員方代表，都拒絕接受這些調查結果。

一九八七至八八年度薪酬趨勢調查

2.19 在當局與員方討論薪酬水平調查的結果期間，一九八七至八八年度的薪酬趨勢調查已着手進行。這時香港的經濟蓬勃，實際上全面就業，政府財政盈餘達110億元，並有報導透露，私營機構獲得兩位數字的加薪率。結果，調查所得的薪酬趨勢指標是：

薪酬趨勢指標

高層薪酬級別	+ 6.54%
中層薪酬級別	+ 7.28%
低層薪酬級別	+ 8.50%

2.20 三個中央評議會都認為這些薪酬趨勢指標偏低，不能接納用作釐定一九八八年公務員薪酬調整的基礎。高級公務員評議會員方代表根據當年本港生產總值的增長，要求加薪12.5%。由於當局是根據薪酬趨勢指標釐定薪酬調整幅度的，因此拒絕了他們的建議。員方代表再提出修訂建議，把所要求的加薪幅度定於10.66%至10.1%之間（視乎各薪酬級別而定）。這幅度是基於薪酬趨勢指標，再加上勞績獎賞而得出，並就低層薪酬級別作輕微向上調整，使加幅得與中層薪酬級別一致。但當局再拒絕接納這個修訂建議，同時堅持根據薪酬趨勢指標而定的薪酬調整幅度。

2.21 至此員方代表便按一九六八年政府與高級公務員評議會內出任代表的公務員協會所達成的協議（依一九八二年所作的修訂），宣布他們與官方代表在一九八六年的薪酬水平調查，及一九八七至八八年度的薪酬趨勢調查兩者的結果上，都出現歧見，並因此要求成立調查委員會。當局接納了員方代表的要求，因而委出本委員會。