

第三章 有關方面提供的資料

3.1 我們的中期報告載述了有關一九八七至八八年度薪酬趨勢調查結果的資料。本章撮述我們收到有關一九八六年薪酬水平調查的資料。我們所接獲的意見書和向我們提供資料的人士的名單載於附件3。

3.2 我們收到的意見書中，沒有一份懷疑薪酬水平調查在與私人機構薪酬互作比較的制度中所佔的重要性；也沒有人表示過不應該進行一九八六年薪酬水平調查，或日後不應再進行薪酬水平調查。對一九八六年薪酬水平調查的不滿，主要是認為調查方法有些缺點，特別是職位評值和附帶福利評估的方法。

高級公務員評議會員方代表

3.3 除了內容詳盡的首份意見書外，員方代表又再向我們提交了一份關於一九八六年薪酬水平調查的意見書。

3.4 總括來說，員方代表認為在釐定公務員薪酬時，政府應顧及本身對公務員薪酬的政策及原則，並應同時顧及政府和私營機構兩者的不同做法。員方代表引述了常委會在「公務員薪俸原則及程序第一次報告書」內的多項意見，包括與私營機構作大致比較；在最低薪的員工方面，政府的政策是要定出一個可接受的水平，並置身於善待僱員的僱主之列；職位評值的各種問題；及本地和外籍僱員同等薪酬的政策等。員方代表又認為，公務員的薪酬制度和附帶福利是明確界定的，而且是公開的，但私營機構的薪酬制度是保密的，而福利也可能是間接而難於準確評值的。

3.5 有關一九八六年薪酬水平調查，員方代表提出了下列各點：

- (a) 有關聘用曦士管理顧問公司進行調查，政府是以既成事實的方式知會員方代表的；
- (b) 曦士調查方法適合用來釐定私營機構職位和公務員高級管理階層的內部對比關係，但不宜用於外部對比關係的比較；

- (c) 調查使用的方法過於概略，而且統計資料有限。曦士調查方法只計算三個因素，即知能、解決問題的能力及職責。這方法忽略了其他重要因素如技術、體力工作、工作條件等等，因此不宜用來為複雜的公務員工作評值；
- (d) 公務員職位樣本數目太少，亦不夠全面；
- (e) 調查範圍應予擴大，以包括其他大公司；及
- (f) 政府決定更改司法/律政人員職系的薪酬結構，檢討紀律部隊以及醫生的薪酬及服務條件，可見調查結果的可信程度有問題。

3.6 有關附帶福利的評值方法，員方代表認為：

- (a) 未有把私營機構的所有附帶福利包括在計算之內；
- (b) 使用理論最高價值作為計算福利價值的方法，對公務員不利；
- (c) 私營機構的附帶福利以現金方式發放，因此較為靈活，但公務員的福利則不是，並有一定的規定和限制；
- (d) 對公務員的福利，如房屋、醫療、及退休福利和個人貸款的價值，評估過高。

3.7 此外，員方代表認為：

- (a) 時間過於緊逼，調查難以妥善；
- (b) 關於調查人員的資料、私營機構的資料、薪酬水平調查督導小組報告及薪酬研究調查組訪問及評值報告，他們全都沒有得到；
- (c) 由於缺乏資料，無法核實數據，亦無法透徹了解曦士調查方法；及

(d) 由於員方沒有充份參與，職位評值的結果也就簡直毫無價值。

3.8 員方代表認為薪酬水平調查督導小組不包括員方代表，便是基本的缺點，他們認為：

- (a) 薪酬水平調查的調查方法應預先得到員方代表的同意；
- (b) 薪酬總值這個概念應公平地用於公營及私營機構；及
- (c) 薪酬水平調查的結果應用來作為「附有背景資料的集體磋商」的基礎，而不應直接用來釐定薪酬。

3.9 員方代表請我們建議政府放棄一九八六年薪酬水平調查的結果（與第一標準薪級人員有關的除外），並取消實施這些結果的決定。

3.10 員方代表在聆聽會上闡述這幾點。他們說比較薪酬總值時，有足夠理由不把房屋和長俸福利包括在內。此外，並必須明白公務員的長俸計劃有欠靈活，而房屋福利也評值過高。

高級公務員評議會官方代表

3.11 官方代表在意見書中向我們指出，銓叙科在決定採用建議的調查方法前，曾向所有部門、員工協會及各評議會扼要地加以說明，並徵詢各階層公務員的意見。所得意見的撮要，載於當時署理總督寫給常委會主席的信中。常委會把調查方法稍加修改後同意予以採用。曦士管理顧問公司後來採用的調查方法，以常委會的建議為基礎，而這些建議則是已按署理總督所提意見修訂過的。

3.12 至於薪酬水平調查的結果，當局認為本地公務員的薪酬總值水平和私營機構僱員的有所差距，主要原因是兩者的附帶福利水平不同。其中公務員的房屋福利和退休福利，是造成公務員待遇大大較為優厚的主要原因。

3.13 常委會向政府提交調查結果時，並沒有建議政府日後釐定公務員薪酬時應如何參照這些結果。

3.14 當局對薪酬水平調查的看法可撮述如下：

- (a) 調查工作不偏不倚，這是毫無疑問的；
- (b) 調查的主要目的是就公務員和私營機構僱員的薪酬水平作很大致的比較，這一點經已做到了；及
- (c) 政府一直以合理和持平的態度，來處理一九八六年薪酬水平調查的問題。

3.15 官方代表在聆聽會上進一步解釋他們提出的意見。他們說員方實有參與該次薪酬水平調查，因員方有代表出席薪酬水平調查諮詢委員會。官方代表強調，以參與調查來說，當局和員方均受同等待遇，當局並沒有參加督導小組，亦沒有參與選擇負責該次調查的管理顧問公司。

3.16 至於附帶福利的評值，官方代表同意一些私營機構的福利，由於可以靈活地享受，因而感覺上有較大的價值，這也是當局現正檢討公務員的房屋及醫療福利的原因之一。至於應該採用理論最高價值法抑或實際價值法來計算附帶福利價值的問題，官方代表認為兩種方法都各有優點。理論最高價值法的計算方法遠較容易，一九八六年的調查，也就採用了這個方法。最理想的做法當然是把公務員和私營機構僱員的每種附帶福利，逐一按實際價值比較，但實際上，要得到實際價值實在有具體困難，加上一九八六年的時候時間緊逼，只得決定採用理論最高價值來計算。

3.17 官方代表指出，常委會在評估房屋、醫療及牙科診療福利的價值時，雖然每種福利是以理論最高價值來計算，但亦確曾顧及公務員利用這些福利的實際情況。

3.18 關於公務員的退休福利，官方代表說他們把退休福利當作是私營機構僱員和公務員的薪酬總值的一部分，因此，在比較私營機構僱員和公務員的總收入水平時，便要把退休福利計算在內。官方代表認為退休福利有助於保留公務員和使公務員人手保持穩定。這些福利亦代表了社會的進步，而政府亦為私營機構樹立了良好榜樣。

警察評議會員方代表

3.19 警察評議會員方代表在向本委員會遞交的簡短意見書中，表示他們認為調查結果不適用於警隊，因為調查的方法並沒有顧及警隊的工作特色；他們又認為調查所採用的資料數據太少，劃分的薪酬級別也太少。

第一標準薪級公務員評議會員方代表

3.20 第一標準薪級公務員評議會員方代表在意見書中批評職位評值方法忽略了一些重要因素，例如技術、經驗和工作條件等。

3.21 員方代表認為採用理論最高價值來對附帶福利評值，對公務員不利，因為公務員的附帶福利，很多都是由於水準低或供不應求（例如牙科診療），而沒有充分利用到。此外，有些福利亦有嚴格的資格規定（例如個人貸款），使一大部分低薪公務員實際上無法享受到這些福利。

3.22 員方代表認為不應把長俸福利包括在評值之內，因為在舊長俸計劃下，公務員假如在達到退休年齡前離職，便不會獲得任何退休福利，而在一九八六年薪酬水平調查進行時，政府是實施舊長俸計劃的。員方代表又認為死亡及傷殘補償只是退休福利的一種，因此亦不應包括在內。

3.23 員方代表又認為私營機構僱員所得的一些附帶福利，並沒有包括在評值之內，例如私營機構僱員可獲優先配售新建樓宇單位、享受購物折扣優待及水電車船費等津貼。

3.24 員方代表認為政府在釐定公務員薪酬政策時，也應考慮下列因素：

- (a) 公務員不得隨意公開發表言論；
- (b) 公務員不得參政；
- (c) 公務員不得隨意借貸；

- (d) 公務員不得隨意投資；
- (e) 公務員不得隨意出外旅遊；及
- (f) 有些工作是有厭惡性甚至是危險的（例如小販管理和警務工作等）。

其他公務員

3.25 其他公務員（包括員方及部門管理當局）提交的意見書，普遍對薪酬水平調查的結果提出質疑，其中的意見大都與員方代表所提的相似。意見書普遍認為由於調查採用理論最高價值來評估附帶福利，公務員的福利評值過高。一些意見書認為調查未有計算私營機構僱員的所有福利，並指出私營機構僱員可享受較靈活的薪酬福利。

3.26 一些意見書聲稱有些職系的薪酬遠低於私營機構的水平，並建議公務員職系的薪酬不應只參考私營機構的做法，更須正視人材流失的問題。有一份意見書建議薪酬水平比較應該每年舉行。

公務員薪俸及服務條件常務委員會秘書長

3.27 常委會秘書長在書面答覆員方代表在首份意見書提出的論點時，表示常委會是由總督委任的獨立組織，就公務員薪俸及服務條件等問題提出建議。在進行一九八六年薪酬水平調查時，常委會要確保調查無論實際上或表面上都是獨立地進行的；因為這個原故，員方和官方代表都沒有獲邀加入薪酬水平調查督導小組。

3.28 秘書長表示，常委會謹慎地透過薪酬水平調查諮詢委員會諮詢各有關方面的意見，從而在調查的每一個階段聽取各方面的意見。常委會向總督呈交調查的最後報告前，亦曾與員方代表討論了調查結果和曦士報告初稿。常委會在整個調查過程中緊記本身是一個獨立的諮詢組織，並就每一個受爭議的事項作出最佳的判斷，對問題逐一斟酌研究。在不少問題上，常委會亦接納了員工協會提出的建議。另一方面，常委會曾拒絕接受當局和私營機構團體的一些建議。

3.29 常委會署理秘書長在聆聽會中表示，理想的薪酬水平調查，應把同樣的職位互相比較，以職位與職位的比較為根據的調查結果，應會更為各有關方面接受。常委會在進行一九八六年薪酬水平調查時認為政府職位繁多，難以在私營機構中找到絕對相似的職位。在這情況下，常委會認為職士的因素比較法是最可行的方法。

私營機構團體

3.30 我們共接獲三份由私營機構團體提交的意見書。他們認為薪酬水平調查的結果大致上是正確的。對於調查結果顯示大部分公務員的薪酬總值較私營機構僱員的為高，他們亦表示同意。

3.31 香港人事管理學會認為調查使用的方法，與任何其他方法比較，也是同樣的準確及客觀，而且曾在世界其他很多地方用過，結果可靠。對於調查結果顯示公務員的薪酬總值較私營機構中上四分位值為高，香港人事管理學會提出了以下兩個解釋：

- (a) 由於公務員的流失率比較低，因此，與流失率較高的機構比較，他們多會到達薪級內較高的薪點；及
- (b) 由於公務員以往每年所獲得的加薪都高於私營機構約2%，因此，這個情形多年累積下來，使公務員的平均薪酬明顯較私營機構為高。

3.32 曾經參與薪酬水平調查諮詢委員會的香港中華廠商聯合會表示，雖然他們認為調查範圍應包括更多工廠及規模細小的公司，但他們相信調查方法是妥善的，並認為顧問公司進行調查時已竭盡所能。

3.33 香港管理專業協會認為公務員在薪酬及附帶福利方面一直帶領着私營機構，儘管私營機構內的短期激勵性酬勞普遍應該較大，以彌補沒有職業保障的缺點。

薪俸調查組監督

3.34 我們邀請了以前薪俸調查組的一位監督講述該組在一九七二至七八年間所進行的薪酬水平調查(即職業類別調查)。

3.35 監督告訴我們，他曾為行政主任及秘書職類進行薪酬水平調查。這些調查的職權範圍只有一般規定，而任務是訂定行政主任及秘書職系人員的薪金率。調查的方法是編定政府各職位的職責說明，然後與私營機構中類似的職位作比較。他在進行這些調查時並沒有遇到嚴重的困難。

3.36 監督說薪酬水平調查，非常講求各有關方面之間互相信任。員方會希望調查由公務員負責，而不是交由顧問公司進行；而另一方面，由公務員調查所得的結果，私營機構又可能認為不可靠。監督又說，對於計算工作量的方法，常常都受到質疑，但在諮詢員方後，便獲得員方同意。在釐定調查範圍和選擇職位以供比較方面，員方的參與也很重要。公務員方面的職位調查，過去是有員工協會參與的。

曦士管理顧問公司

3.37 曦士管理顧問公司就員方代表首份意見書提出的論點致函本委員會，表示澳洲、加拿大、英國及美國的中央政府以及各州、省及地方政府都普遍採用曦士調查系統。很多國家的工會代表，亦以曦士調查系統作為每年薪酬調整的談判基礎，有時更採用這套方法為本身員工工作職位評值。

3.38 曦士指出，一九八六年薪酬水平調查，是要研究當時公務員與私營機構僱員的薪酬是否大致相若；無論調查目的或所用方法，都不是要研究公務員架構方面的問題。因此，雖然在調查過程中發現公務員體系中存在一些內部對比關係問題，但亦不應因而導至調查結果無效。

3.39 關於引起爭論的福利評值方法，曦士表示這套方法最初由太平業務顧問公司設計，並獲得常委會接納，常委會並沒有要求曦士就這套方法提供意見，因為這並非曦士的工作範圍。

3.40 曦士表示，最後採用的方法曾依員方代表的意見而加斟酌，並認為這套方法對公務員來說已盡可能公平。曦士能夠從大部分公司得到僱員服務條件文件的副本，再加上各公司總經理及人事經理提供的資料，使曦士得以盡量精確地計算福利價值。曦士認為，若以個別福利項目的實際利用情況而一一評定其實際價值，則由於無可能查核全部僱員資料是否完備準確，很可能在計算一些私營機構的資料時有所偏差。

3.41 曦士亦一一回答了員方代表首份意見書內各點意見。

3.42 曦士在聆聽會上說明因何在一九八七年一月九日致函薪酬水平調查諮詢委員會主席時，表示薪酬水平調查並非，而且亦不應作為釐定薪酬政策的根據。曦士指出，按照原來的工作目標指示，他們受聘進行一項薪酬水平調查，以評估首長級以下所有公務員現有薪酬，包括薪金及附帶福利，是否大致上與私營機構中負責類似工作的僱員薪酬不相上下。他們只須進行大致上的比較，故不必研究個別職位。倘若當時受委託把個別公務員職系與私營機構內恰當的類似職系比較，他們便會採用不同的調查方法。曦士亦認為，由於以概略的方式進行比較，而調查所得亦僅能反映某一時間內的情況，因此，調查結果實不宜用以釐定個別公務員職系的薪酬，尤其在本港勞工市場不穩定的情況下，這樣做更不適宜。

3.43 對於員方代表認為曦士的職位評值方法不適用於政府職位，曦士則表示有關的職位評值方法簡便而有效。不過，他們亦明白到政府職位較為複雜，因而曾調派了英國三位對公營機構有廣泛認識的顧問參與工作，他們相信所得結果已盡量反映實情。曦士表示，縱使當時有較多時間進行這項調查，他們亦懷疑所得的結果是否便會有所不同。唯一不同的地方可能是觀感上的：員方代表可能因此便不會認為曦士倉卒地進行這項調查。

3.44 關於福利評值方面，曦士認為從事情後來的發展看來，若曾作一項額外的比較，不把房屋福利包括在薪酬總值中，會有幫助，因為公務員的房屋福利，與私營機構外籍僱員的極為相似；政府給本地公務員房屋福利，是政策上的決定，使他們的服務條件與外籍公務員看齊。對於計算時採用理論最高價值，曦士認為這可能是最佳的可行辦法。不過，曦士亦明白到，倘若公私機構的福利水平有所差異時，則在進行比較時採用理論最高價值作為計算根據，會使差額擴大。

高級公務員評議會員方代表的總結意見書

3.45 員方代表在總結意見書中，就他們早期表達的意見作詳細說明，又提出了新的論點。關於一九八六年薪酬水平調查，他們再次表示，該次調查的結果，不足為據，並且已經過時，所以不應該把調查

的結果實施。他們亦提到曦士管理顧問公司的論點，以表明他們認為不適宜基於調查結果來釐定公務員各職系的薪酬。員方代表認為將來應注意以下各點：

- (a) 薪酬水平調查應採用職位與職位比較的方法進行。至於那些在私營機構中沒有職位可作比較的公務員職位，其薪酬水平應參照內部對比關係來釐定；
- (b) 公務員工作性質的特色，以及其他因素如經驗和公務員「束縛」於職位的情形等，都應加以充分考慮；
- (c) 評估附帶福利的價值時，應以實際利用的福利的實際價值作為計算基礎；
- (d) 在進行調查前，應就薪酬水平調查的原則及方法，包括挑選負責進行調查的顧問公司等事宜，取得員方代表的同意。此外，怎樣挑選職位與私營機構進行比較，亦應和代表個別職系的公務員協會協商；
- (e) 在整個調查過程中，員方代表應有充分參與的機會；及
- (f) 薪酬水平調查的次數應按情況需要而定，但進行時不應匆忙草率。

3.46 在薪酬趨勢調查方面，員方代表重申，假如當局決定採用薪酬趨勢總指標，便不應因公務員的級內遞增薪額而有所折扣。他們還建議，薪酬趨勢調查委員會各代表，應有否決權，使他們有權拒絕把一些有疑問的調查數據包括在薪酬趨勢指標的計算範圍之內。

3.47 員方代表認為，薪酬趨勢調查應繼續每年進行一次，即使該年已有薪酬水平調查，也應照樣進行。

3.48 最後，員方再次表示，當局不應以薪酬趨勢調查及薪酬水平調查的結果，作為釐定薪酬的唯一因素。其他因素，例如公務員薪酬政策、士氣、政府財政狀況，甚至香港的政治、社會和經濟狀況等，也應一併考慮在內。