

## 第四章 一九八六年薪酬水平調查

4.1 鑑於第2.16至2.17段所載的調查結果，一九八六年薪酬水平調查為第一標準薪級公務員提供了增加薪酬（實際增幅達11%）的根據，但卻無法解決其他職系的薪酬問題，實在是意料中事。同時，這個有關方面承認是概略式的調查，所得數字普遍視為是公務員薪酬應有水平的精確指標，這就使問題變得更為嚴重。公務員和市民早已習慣了確切的薪酬指標，很多亦以同樣的態度去解釋薪酬水平調查的結果。

### 薪酬比較

4.2 獲委負責該次調查的曦士管理顧問公司採用的調查方法，是著名的「因素比較」法。根據這辦法，政府職位中具有代表性的樣本會挑選出來，與調查範圍內的私營機構中具有類似代表性的職位樣本互相比較。所調查的每一個職位都以三個共同因素去計算其職位權數，即「知能」（勝任職位所必需的知識）、職責和解決問題方面的負擔。曦士根據這三個因素分析每個職位，然後給予「點數」；根據每個職位獲得的總點數，便可比較政府和私營機構的不同職位的工作。只要把所得結果用於有關的各個薪酬水平，及把每個公務員薪酬級別的平均數計算出來，便可得出有關薪酬的總結論。

4.3 這個方法最受非議之處，亦即員方代表所猛烈抨擊的，就是它沒有確立公私職位之間的真正比較性，因為它並非以同樣職位的詳細比較為根據。員方代表力稱因素比較法極為主觀，易於出錯亦易遭曲解。此外，曦士採用的三個因素並非適用於全部職位，對低層薪酬水平的職位更無意義，同時亦忽略了工作條件的問題。

4.4 如果職位與職位的比較這個方法是可行而又能妥善地進行的話，必定可以為薪酬水平比較提供倍加準確的根據，這一點相信沒有人會反對。據我們理解，以因素為基礎的比較方法，目的並非在要有一套比職位比較法更為準確的比較方法，而是在沒有相同的職位可以互相比較時，另闢途徑，作出比較。有人認為以因素為基礎的比較，如果是在一個機構內部進行，以幫助釐定內部薪酬對比關係，便最為

有用。如果比較是按同一公司的知識和經驗標準進行，這個方法最能發揮效用。如果比較的職位屬於不同機構，因而沒有這類標準的話，這種比較結果的可靠程度便可能稍為減低。如果是用來比較大有分別的政府和私營機構，可靠程度亦會更低。至於在香港這樣的經濟環境下政府和私營機構有特別顯著的分別，可靠程度就更加要低。

4.5 我們認為，在可行的情況下，職位比較法較為可取，但是如果強作其他更明確的結論，則是錯誤的。曦士採用的比較制度行之有年，信譽超著。我們必須信賴這樣一所具有國際地位的顧問公司是熟悉自己的工作的，亦對自己的工作有信心。因此，我們認為即使沒有職位比較，亦不會使調查結果變得無效，不過這或者會減弱調查結果的說服力，使用調查的資料來調整薪酬時，因此而須加倍小心。

4.6 我們曾經很詳細地去審核調查的詳細結果，並沒有發現其中有任何矛盾或不當之處；我們察覺到的就是調查的詳盡程度始終如一，顯示大部分結論的一般要旨都不易動搖。

4.7 當然所用方法中有些地方是有商榷之處的。我們認為採用收入總額或會歪曲了事實，因為收入總額並沒有顧及相對的經驗水平。我們知道私營機構大部分僱員的薪酬低於他們的薪酬幅度的中點數，而大部分公務員的薪酬則在他們薪級的中點以上，這顯示公務員有較多的工作經驗。採用收入總額來計算亦可說是包括了嚴格上並非與真正比較有關的一些因素，因而歪曲了調查的結果。調查存有內在的困難，難以把平均的薪酬調整率應用在一整個薪酬級別，以使個別公務員職系能有一個公平的比較率。

4.8 不過，我們的結論是，在考慮到各種偏差可能互相抵銷的程度，事實資料本身是怎樣的前後一致，以至顧問公司的權威和豐富的經驗，加上所展示的薪酬水平差距的幅度，我們應可以合理地推想，調查結果得出的一般資料（雖然不一定包括顯示的各類數字）所反映出的大致是實際的情況。

#### 附帶福利

4.9 評估附帶福利價值的方法是薪酬調查諮詢委員會考慮過太平業務顧問公司的建議，及依當局建議作出修改後，設計出來的。常委

會指定職士採用這個方法。員方代表抨擊評值的結果，批評主要有如下三點：—

- (a) 評值的方法使用附帶福利的理論最高價值及最高利用率計算，對公務員不利；
- (b) 政府宿舍及自行租屋津貼評值過高；
- (c) 公務員長俸評值過高。

4.10 我們考慮這些批評之前，有幾點一般性的意見先要提出。政府的明確政策，就是公務員的薪酬及附帶福利合計起來，在價值上應與私營機構所提供的大致相等。在這個原則之下，兩者之間並不需要有任何相等的個別福利，或薪酬及附帶福利應有特別的比例。事實上，可以預料得到，公務員的附帶福利反映出他們自己的情況，而這種情況在很多方面和私人機構僱員的大不相同。

4.11 有意見認為，附帶福利應特別訂定，使能切合僱員本身所認為的需要。但這方面僱主亦要兼顧本身合理的利益。舉例來說，僱主可能希望他的僱員有充份的休假，以保持工作效率。政府作為一個僱主，因社會保障政策方面的理由而希望訂立一個長俸額標準的楷模。公務員的福利是可能比較欠缺靈活性，又一定不能兌換現金。如果能夠自由選擇的話，公務員可能會放棄一些現有的福利，而選擇價值較低或較靈活的另一類福利。雖然如此，在薪酬水平調查時，仍不應因此而不把這些現有福利的價值計算在內。如果公務員的附帶福利，與私營機構比較，是有欠靈活的話，倘若經過有關各方面同意這樣的比較對公務員是不利的，則應在調查完成後，另外衡量其他（有利或不利）無法以數字計算出來的因素時，一併考慮。

4.12 以薪酬及福利總值的概念來說，上述考慮因素使到確保個別附帶福利的評值方法是最公平的方法，更為重要。根據我們在聆聽會上獲得的資料，我們發覺沒有人特別喜歡理論最高價值的概念。它的優點似乎只不過是技術上應用容易，但倘若需要根據利用率及對僱員的價值計算，卻可能有困難，而且在某些情況中是無法計算的。可是，我們絕不懷疑，在薪酬水平調查時，使用理論最高價值及最高利用率可能造成評值過高。就香港來說，由於政府及私營機構福利的價值有所差異，因此，把理論最高價值及最高利用率一併考慮，差異將

會誇大。因為這制度誇大了公私雙方的百分比酬勞，以致對福利評值較高的一方不利。

4.13 我們的結論就是，在可能及合理的情況下，評估附帶福利的價值時，所根據的應是僱員如果須自費取得這些福利，所要支出的費用（即是，假如僱主取消某一項福利，僱員需費多少才能享用該項福利）及實際使用率。實際上，我們認為不同的附帶福利，可能需要根據福利的性質及可以得到的資料，以不同的方法處理。此外，更必須留有餘地把方法調整，以便個別問題產生時，合理地加以處理。

4.14 我們認為房屋福利是特別的問題。這個問題的產生，主要由於當局決定把為符合外籍人員需要而設的房屋福利，推及本地僱員。據我們的理解，這是政策上的決定，而所根據的並非是本地僱員對住屋的需求。因此，很多公務員所獲得的房屋福利，以理論價值而言，是遠較他們若能自行選擇時所挑選的住所為高。原則上，無論附帶福利是否僱員所希望的，在評值時亦必須以其十足價值計算。但在公務員房屋福利上，我們認為有理由不須完全依據這個原則。就算在一九八六年的調查時，以評估房屋福利價值的方法來評估政府宿舍的租值，亦曾大受非議。這些宿舍對入住的公務員來說，沒有市場價值。如果說宿舍的租值增加，比方說增加了50%，便把這價值上的增加相應地計算在居住者的薪金內，這確實是不合理的。

4.15 因此，對於認為一九八六年薪酬水平調查把公務員房屋福利的價值評得過高的意見，我們認為是言之有理的。在本報告書的第5.30至5.31段，我們將提出另一方法評估房屋福利的價值。

4.16 我們找不到理由說長俸的評值過高，因為長俸是根據精算學的評值而計算出來的，而且一直以來，未受到質疑。但是，可以理解的是，有些公務員認為，期待遙遠的長俸，不及提早離職時立即可得的福利來得有吸引力，尤以香港目前的情況下為然。可是，政府是一個僱主，如果本身希望的話，是有權制定一個長俸模式，以便鼓勵僱員以在政府服務作為終身職業；或者樹立一個「好僱主」的榜樣，以期其他機構追隨。因此，我們贊成在薪酬及福利總值比較時，把長俸十足評值。但是，在調查進行後考慮無法以數字計算的因素時，亦會有理由把長俸的因素作一定程度上的削減。稍後我們再討論這個可能性。

4.17 員方代表亦曾批評公務員其他附帶福利的評值，特別是醫療及牙科診療福利的評值。員方代表以及很多其他曾經致函本委員會的公務員均認為這些福利的價值評定得過高，因為政府的醫療及牙科診療服務並不足夠；目前很多公務員都到私人醫生處就醫，而費用是由他們自行供款的醫療保險支付或自己掏腰包支付。第一標準薪級公務員員方代表亦對公務員可以接受的個人貸款的價值評定得過高，大表不滿，因為他們借款受到種種的限制。很明顯，這些問題，對於公務員來說，都是非常重要的，而且日後的薪酬水平調查，應一併加以考慮。但是，在一九八六年的薪酬水平調查時，除房屋及長俸福利外，即使以不同的方法評定以上所說的和其他福利的價值，對整體結果來說，亦不會有重大的影響。

### 協商

4.18 我們從多方面收到很多資料，都是有關一九八六年薪酬水平調查過程中的協商情況；可是這些資料未能完全清楚地顯示整個協商過程，這一點大概亦不難理解。因此，我們覺得不必深究這過程，逐個階段去探討哪些地方出了問題。不過，員方代表顯然對協商過程感到不滿，認為當局既無正式地充份徵詢他們的意見，而且即使聽取他們的意見，亦無妥為答覆。我們覺得員方代表的不滿確是有感而發的，並非純粹因為他們不喜歡調查的結果。

4.19 有關充份協商的問題，我們稍後再加討論。但我們在這裡極力強調，官方及員方充份協商，是制訂妥善薪酬制度的關鍵性因素，和選用恰當的辦法來決定應該比較那些薪酬及職位以及怎樣去衡量一樣，都是妥當的調查方法中同等重要的部份。倘若進行薪酬水平調查是為了釐定公務員的薪酬，便必須透過員方代表使公務員信任調查，但這非有充份協商不能做到。僱主固然亦要信任調查，但由於這調查的性質，員方代表的參與則尤為重要。調查結果有時難免會使員方感到失望，這情形發生時，得到員方的信任更形重要。我們覺得一九八六年薪酬水平調查時，或許由於時間關係，當局未有做足工夫來爭取員方的信任。

### 調查所用的時間

4.20 員方代表認為調查的時間並不充裕，因而無法徹底進行，並

認為這方面的限制必然使人對調查結果的準確程度存疑。顧問公司則向我們保證，雖然調查的時間較他們希望的為短，但由於調動額外人手進行調查，可補時間上的不足，因此他們並不認為調查結果受到不良影響。我們覺得沒有理由不同意他們的說法。

## 結論

4.21 我們的結論如下：—

- (a) 曦士採用的薪酬比較方法既妥善且素負盛名，但如採用「職位對職位」的比較方式則更為適宜，且能使人對調查結果更有信心；
- (b) 調查所用的附帶福利評值方法偏於高估了公務員所得福利的價值，尤其以房屋福利為然；
- (c) 我們卻找不到有力的理由對調查結果的一般要旨提出質疑，雖然私營機構僱員與公務員之間薪酬福利的差異程度確有疑問之處。

4.22 餘下的問題就是：以調查結果作為調整公務員薪酬的根據，是否正確。曦士負責的具體工作，是向常委會提供資料及顧問服務，以便常委會能夠判斷公務員目前的薪酬及附帶福利，是否「大致上與私營機構內從事類似工作的僱員不相上下」。我們注意到，雖然曦士的調查方法亦有把類似工作考慮在內，但重點放在點數/因素方面的比較。事實上，曦士得到的工作指示，是進行概略式的比較，且特別指明不必研究個別職位。如此一來，曦士的工作範圍中有關「類似工作」方面的目標，他們的調查報告可說無可避免地未能徹底做到。

4.23 另一方面，我們亦必須考慮到「大致上不相上下」這一點。我們已察覺到，那報告書普遍視為就公務員薪酬過高或過低的幅度訂出確切指標。這跟顧問公司無關，他們事前已提出警告。事實上，他們曾向常委會及當局清楚指出，他們認為薪酬水平調查不應單獨決定薪酬政策。他們認為任何僱主，除該次薪酬水平調查直接產生的結果外，亦應考慮到其他多項因素；這些因素的組合，他們亦曾詳細加以解釋。

4.24 在這方面，上文第2.8段已經提及常委會早在一九七九年已表示與私營機構作大約上的比較雖然重要，但並非必然就是釐定公務員薪酬的首要原則或主要因素；常委會並強調招聘及保留公務員和他們工作效率的重要性。政府既定的薪酬制度的目標，已明確地提及士氣及財政狀況（在私營機構僱主來說即支薪能力）等額外因素；亦曾表明要做個好僱主。除此之外，尚可加入多項因素，例如工作滿足感、招聘及保留職員問題、職位保障、升職機會及根據機關本身所需而須調整內部對比關係等。

4.25 在這方面而言，主要的問題是必須公平恰當地釐定一套薪酬制度，既能充份反映私營機構的薪酬，同時又可足夠靈活地照顧到以上其他各項因素。不過，最後作出的決定無論對公務員或社會人士而言，都必須公平合理。以現時我們要考慮的事來說，我們認為曦士的保留態度，即使在一九八六年，也使人非常懷疑那次調查的結果能否作為公務員的應有薪酬水平的精確指標。

4.26 當日若把全部有關因素考慮在內，則根據調查所得數據而定的薪酬調整會是怎樣，時至今日顯然已無法再設想。這些因素現在所起的作用已和當時有很大的差異。況且，調查資料的基礎本身亦可能迥然有異。一切資料顯示，自一九八六年薪酬水平調查以來，本港的就業／薪酬情況已有劇烈變化，勞工嚴重短缺使這些變化更大。倘若在一九八九年進行類似的薪酬水平調查，我們有理由相信所得到的結果會顯著不同，而且可以推測，所稱公務員與私營機構僱員之間的薪酬差距已經縮小。

4.27 有關一九八六年調查的數據在一九八九年能否作為公務員薪酬的準確指標這一點，除上述的懷疑外，我們必須補充一點，員方代表並沒有充份參與制訂收集和處理這些資料的調查方法。那次調查距今已有數年，這一點也是不應置之不理的。

4.28 我們的結論自然是，一九八六年薪酬水平調查並不足以作為現在或日後具體調整公務員薪酬的根據。