

第六章

薪酬調整制度和機制

(本章就現有薪酬調整制度和機制，載述顧問的研究結果、諮詢所得的回應和專責小組的意見)

引言

6.1 正如第四章所述，多年來，“與私營機構薪酬保持大致相若”一直是釐定公務員薪酬的原則之一（見第 4.11 – 4.23 段）。為確保公務員的薪酬調整與私營機構的薪酬變動大致相若，當局自一九七四年開始，每年進行薪酬趨勢調查。政府在釐定公務員每年薪酬調整時，會參考多項因素，其中包括薪酬趨勢調查的結果。

6.2 雖然現有制度一直行之有效，為香港帶來一支穩定、廉潔和有效率的公務員隊伍，但我們認為有需要探討這個制度在現今的社會經濟環境下，是否仍然能夠符合各界的期望。

五個國家的經驗

6.3 顧問指出，研究中五個國家過去皆由中央釐定全國公務員的薪酬水平和薪金。這種制度主要是與私營機構作正式比較，按公式釐定薪酬¹。

6.4 由於把薪酬管理工作下放給個別部門和機構是大勢所趨(在澳洲、新西蘭和英國，下放有關職能的情況較多，而加拿大和新加坡的情況較少)，上述國家均已逐漸捨棄由中央按公式釐定薪酬的做法。個別部門和機構現已獲授較大權力，

¹ 顧問最後報告，第 24 頁。

在考慮財政負擔能力、績效目標，以及吸引、挽留和激勵員工等因素後，才釐定公務員薪酬。目前一般情況，是可以按照中央制定的議薪及預算準則，以集體和個人名義議薪，而在薪酬調整過程中，與私營機構薪酬的比較和薪酬趨勢調查，不再起決定性作用。

6.5 顧問亦留意到中央機關角色的改變，由直接監管具體的薪酬談判，變為制定整體政策大綱和提供指導²。

香港的經驗

6.6 我們曾在專責小組中期報告第二章詳述香港在釐定公務員薪酬方面的經驗³，現撮述如下。

6.7 在香港，公務員薪酬調整幅度是參照每年進行的薪酬趨勢調查而釐定。這項調查的目的，是評估過去 12 個月內私營機構僱員的平均薪酬變動。有關調查方法的詳情載於附錄 X，其中亦述及如何甄選參與調查的公司。

6.8 調查的方法，是把非首長級公務員的薪金分為三個級別。參與調查的公司，須就三個薪金級別提供僱員相應的資料，包括因生活指數、整體經濟環境和公司業績、薪酬市值一般變動及遞增薪額等因素，而引致底薪的變動，以及附帶福利以外的現金報酬(例如勞績獎賞、花紅)的變動。這些資料會按照議定方法整理和分析，從而得出每個薪金級別的薪酬趨勢總指標⁴。經薪酬趨勢調查委員會確認後，有關薪酬趨勢指標會提交當局，以便在釐定公務員薪酬調整幅度時用作參考。

² 專責小組中期報告，第 24 頁。

³ 同上，第 6-11 頁及第 12-14 頁。

⁴ 同上，第 13-14 頁。

6.9 在釐定薪酬調整幅度時，當局除參考薪酬趨勢指標外，亦會考慮生活費用的變動、整體經濟狀況、財政預算、職方的加薪要求和公務員士氣。

6.10 我們曾在專責小組中期報告第二章指出⁵，與私營機構比較薪酬，涉及兩大項工作：

- (a) 在私營機構中找出相類工作並評估相應的薪酬水平(薪酬水平評估)；以及
- (b) 評估私營機構的一般薪酬變動，確保公務員的薪酬變動與私營機構大致相若(薪酬趨勢評估)。

上述薪酬趨勢調查只屬(b)項工作，要處理(a)項，則需進行薪酬水平檢討或調查。

6.11 因應職方就加薪的要求，當局在一九八六年委託顧問進行全面薪酬水平調查，但調查結果不獲職方接納。當這方面的討論還在進行時，當局與職方因對一九八八年的薪酬調整幅度未能達成共識，分歧於是擴大。在這情況下，當局委任了一個調查委員會(布宏智委員會)，其研究範圍包括檢討一九八六年薪酬水平調查的方法及結果，應否作為調整公務員薪酬的根據，以及檢討一九八七至八八年度薪酬趨勢調查的方法。

6.12 根據布宏智委員會的建議，當局自一九八八年起採用以下公式：從薪酬趨勢總指標，減去公務員按薪酬表遞增額的開支(以佔每個薪金級別薪酬總開支的比率計算)，得出薪酬趨勢淨指標。當局釐定薪酬調整幅度時，亦顧及布宏智委員會的另一項建議：得出的低層薪金級別薪酬趨勢指標，如果比中層薪金級別低，除非有充分反對理由，否則應調高至中層的水平。

⁵ 同上，第6頁。

公眾諮詢結果

6.13 在回應者當中，大多數公務員和一些其他人士都贊成繼續依循公務員薪酬與私營機構保持“大致相若”的原則。他們普遍認為，現有調整機制公平，行之有效，除非有更好又證實有效的機制，否則不應取代。不過，這些回應者也大多贊成稍為改善現行制度，例如把每年的薪酬調整彈性地分為兩部分——第一部分是全體公務員都享有的基本薪酬調整，第二部分則是按個人工作表現而酌情給予的調整。其他回應者則認為，可以更頻密地進行定期檢討，以確保制度配合環境的轉變。他們亦指出，如果取代現有制度，政府和員工每年難免要就薪酬調整幅度討價還價，既花費時間和金錢，效果亦可能適得其反。

6.14 另一方面，有公務員認為，就政府與私營機構的職位作出比較，並不公平，因為在很多情況下，私營機構中可供客觀比較的職位寥寥可數。在經濟不景時，私營機構可削減服務以節省開支，但政府服務不論何時都要維持穩定的水平。某些公眾服務(例如社會福利)甚至會因經濟欠佳而需求增加。因此，直接比較公務員與私營機構的薪酬，實在有欠公允。

6.15 部分報刊評論和非公務員組織持與上述不同的意見，認為公務員薪酬不應直接與私營機構薪酬掛鉤，其中一個原因是公務員享有一般私營機構僱員所沒有的職業保障。目前的薪酬趨勢調查亦受到批評，指調查並沒有估計私營機構削減人手和成本的措施，對公司的薪酬調整所構成的影響。評論又指出現有公式的缺點，例如：從薪酬趨勢總指標扣減的遞增薪額開支，並不足以抵消公務員實際獲得的遞增薪額的價值(有關計算公式，請參看上文第 6.12 段及附錄 XI)。此外，他們又認為，公務員與私營機構薪酬的差距擴大，是由於沒有進行薪酬水平調查所致。他們提議把中、小型(僱用少於 100 人的)企業納入調查範圍內，藉以提高薪酬趨勢調查的代表性。

6.16 至於在決定薪酬調整時，財政限制應否視作凌駕一切考慮，回應的公務員大多贊成需要考慮財政限制，但並非凌

駕一切的因素。來自公務員以外的意見分歧，部分認為財政限制應凌駕一切因素，其他人則認為不然。

專責小組的意見

薪酬水平和薪酬趨勢

6.17 近年經濟下滑，薪酬調整機制備受猛烈批評，其中，與私營機構作出比較的方法是否合理和公平，特別引起爭議。愈來愈多市民質疑，現有的機制是否仍然符合現今的社會經濟情況。

6.18 我們認為，要正視外界認為政府與私營機構之間有薪酬差距的看法，政府必須解決一個根本的問題，就是目前沒有可靠的調查，能夠適當地比較兩者的薪酬水平。布宏智委員會在一九八九年發表最後報告時強調，薪酬水平調查與薪酬趨勢調查之間有重要關連，報告指出：

“...即使是最沒組織的公務員薪酬釐定制度，單是為了招聘和保留人員，起碼亦要參考政府以外的薪酬水平。如果是跟香港的情況一樣，在政策上是有意要公務員的薪酬福利‘總額’，與私營機構僱員的大致相若，就必須有一套有條理的調查方法，來進行正確的比較，這就需要進行薪酬水平調查。如果每年調整薪酬是政府和私營機構都接受的做法，又如果每年查核公私薪酬水平比較是否仍然正確是不可能或不切實際的話，便須另設制度，在兩次定期的薪酬水平調查之間，調整公務員的薪酬。

因此，在概念上薪酬趨勢調查是附從於薪酬水平調查的一個輔助制度，以免公務員的薪酬水平在兩次薪酬水平調查之間，與私營機構的相距太遠。...反過來說，從薪酬趨勢調查的結果，我們看不到公務員薪酬水平是否正確。事實上，薪酬趨勢調查帶來的增薪額，可能引起社會人士的評論，實際上轉移了人們的注意力，使大家忽略了那遠較增薪額重要的問題，就

是當時要增加的薪酬水平是否正確的問題。此外，薪酬趨勢調查的本質只是大約反映私營機構的情況，這引起了有關應包括入計算薪酬趨勢指標之內的私營機構增薪種類，和如何把這些增薪加權衡量的種種爭議。由於薪酬趨勢調查的性質是概略的，如有任何錯誤，都會導致公務員的薪酬調整過大或過小，年復一年，造成累積的和連鎖的影響。

基於上述各種原因，我們深信薪酬水平調查應用來作為薪酬制度的基礎，至於薪酬趨勢調查，雖然仍是必須的，所佔比重應該減輕。因此，薪酬水平調查應定期和經常進行。這樣一來，雖然最佳的薪酬趨勢調查方法仍會有內在的偏差，但這些偏差的影響也較現時的為小。如果我們無法達到對每一方面絕對公平的話，但如能盡早加以改正，這還是較為容易接受的⁶。”

關於調查的時間安排，布宏智委員會建議“薪酬水平調查應大概每三年左右進行一次⁷”。

6.19 我們完全同意，薪酬水平調查應是薪酬釐定機制的基礎，薪酬趨勢調查則發揮輔助作用，確保在兩次定期的薪酬水平調查之間，公務員的薪酬獲得調整。薪酬趨勢調查只是大約反映參與調查機構的薪酬變動，若不定期進行薪酬水平調查，而單靠薪酬趨勢調查，則比較的結果可能會有偏差。年復一年，有關差距可能會累積和擴大。

薪酬水平調查

6.20 縱使薪酬水平調查，在查證薪酬水平是否恰當方面有很重要的作用，但長久以來，當局卻未能成功地進行一次全面的薪酬水平調查(即調查結果為各有關方面接受)。一九八

⁶ 1988年公務員薪酬調整及有關事宜調查委員會(布宏智委員會)最後報告，第5.3至5.6段。

⁷ 同上，第5.38段。

六年的薪酬水平調查雖然全面，但所得結果和結論卻不為職方接受。至於一九七九、一九八九及一九九九年進行的公務員入職薪酬檢討，則範圍有限，只就入職職位釐定薪酬基準⁸。因此，公務員與私營機構的薪酬水平是否相若的問題，實際上多年來未有答案。

6.21 我們明白，由於公務員體制的職系和職級數目龐大，就不同職位釐定實際薪酬水平的工作亦相當複雜，因此，要在私營機構找到足夠的相類職位進行全面薪酬水平比較，並要調查結果得到各有關方面接納，實在非常困難。我們認為有需要優先研究，盡快制定薪酬水平調查的具體架構和方法，並早日推行，以便得出所需數據，以確定公務員與私營機構薪酬水平的比較性。

薪酬趨勢調查

6.22 我們雖然認為目前有關公務員薪酬的爭議，是由於沒有進行薪酬水平調查所致，但亦同意，正如在諮詢期間部分回應者所指出，就現有的薪酬趨勢調查機制，有些問題須予處理。首先，“大致相若”的原則一直建基於與僱用 100 人或以上的大公司作比較。按照既定做法，可作比較的公司必須是普遍認為穩健和良好的僱主，採用合理和有系統的薪酬管理方法。為此，薪酬趨勢調查只向僱用 100 人或以上之知名大機構收集數據。由於本港大部分勞動人口在僱員少於 100 人的中小型企業工作，因此在若干程度上，調查所得的數據可能有偏差。這些中小型企業與大機構不同，給人的印象是變動較大。薪酬趨勢調查範圍內沒有這些企業，可能會削弱調查結果的代表性。

6.23 然而，我們認為不論是否把更多規模較小的公司納入調查範圍，關鍵的問題是應如何訂定調查範圍內的公司組合，以達到調查結果可用作訂定公務員薪酬水平的基準。我們應考慮到納入調查範圍的公司能否反映一般經濟活動的分

⁸ 1979 及 1989 年進行的入職薪酬檢討是整體薪酬架構檢討的一部分。

布，它們是否“良好穩健”僱主、邀請它們參與時是否遇到實際困難等問題。

6.24 除了有關公司規模的意見外，亦有批評指調查範圍內的公司未能準確反映全港從事經濟活動人口的分布情況。由於過去很難找到公司參與薪酬趨勢調查，又須保持調查對象的連貫性，因此調查偏重公用事業公司，以致調查結果被指為沒有準確反映各經濟行業薪酬調整的整體情況。為解決這個問題，薪酬趨勢調查委員會近年已把更多其他經濟行業(例如“批發、零售及進出口”和“社區、社會及個人服務業”)的公司納入調查範圍，務求行業的分布與本港整體情況更為脛合。不過，由於很難在代表性不足的行业找到大量願意參與調查的公司，在短期內難以抵消統計時偏重規模龐大的公用事業公司的情況，故此改變只能緩慢進行。

6.25 另一項常見的批評指薪酬趨勢調查沒有充分考慮到有些僱員可能是在公司削減人手或重組架構後才獲得加薪。在私營機構，加薪是因為僱員提高了生產力或自我增值，但在政府，生產力既難衡量，亦非調整薪酬的決定因素。

6.26 根據現有薪級制度，未到達頂薪點的公務員（約佔總人數的 40%），除在每年四月獲調整薪酬外，亦會獲得按年增薪。這個做法在私營機構並不常見，因此有些人士認為這是雙重薪酬調整。雖然當局根據每年的薪酬趨勢總指標扣減增薪，但有人批評，就未到達頂薪點的公務員而言，扣減款額的價值不足以抵消遞增薪額的價值(見附錄 XI)。

6.27 根據布宏智委員會在一九八九年提出的建議，當局採用以下的做法：除非有充分反對理由，低層薪金級別的薪酬趨勢指標，如果比較中層低，就調高至與中層同一水平。過去十年來，勞動人口分布情況和社會經濟環境不斷轉變，導致較低階層勞動市場供過於求，薪金增幅較小。政府以往刻意決定的政策，可能會進一步擴大這些公務員與從事類似工作的私營機構僱員的薪酬差距。

6.28 在七十至九十年代間，香港經濟持續增長，換言之，財政負擔能力雖然理論上是考慮因素，卻從未構成重大的問

題。因此，薪酬調整制度實際上已大致變成一個按公式計算的機制，好處在於簡單直接，省卻與職方不少爭議。目前，香港經濟持續下滑，能否繼續採用這個機制，是一個值得當局深思的問題。

6.29 以往公務員不論工作表現如何，一律獲得加薪，薪酬只可向上調整，而今年要落實減薪，則需制定富爭議性的法例。反對公務員減薪常用的理由，是每年薪酬趨勢調查沒有計算經濟順境時私營機構派發的花紅，因此，要求公務員在經濟不景時跟隨私營機構減薪，有欠公平。以上論據似乎是基於對薪酬趨勢調查的誤解，因為在計算薪酬趨勢指標時已包括了花紅的變動。

6.30 在若干程度上，有關人士在回應中亦承認現有薪酬調整制度有不足之處，需要稍作改善。我們建議把目前的薪酬趨勢調查現代化，以滿足各有關方面隨時代轉變的期望。在未完成全面檢討薪酬調整制度之前，當局應考慮是否和如何採取過渡措施，包括應否在過渡期間繼續按現有模式每年進行薪酬趨勢調查。

進一步考慮的事項

6.31 根據顧問的研究結果，我們建議在檢討的第二階段進一步考慮，海外國家逐漸捨棄按公式計算薪酬的做法，對香港是否適用。不過，在研究這課題時，必須考慮香港與其他國家的不同背景。