

諮詢文件

公務員薪俸及服務條件常務委員會

制定公務員薪俸結構的主要原則及程序

壹 簡介

以往設立的薪俸調查委員會，一向於完成檢討工作後提交報告，報告書內實際可採納的建議則留待政府推行。這個常委會既稱為公務員薪俸及服務條件常務委員會，職權自然有別。這是個永久組織，不僅負責在研究現況後檢討公務員的薪俸及服務條件，還要根據日後發展經常予以檢討。

二 作為常務委員會，這組織不必一次過提交整體報告。事實上，如設法這樣做，只會導致延誤，且無法進行詳盡的磋商；正是以往極多公務員投訴的毛病。委員會因此擬分期進行檢討，一俟認為公務員薪俸及服務條件中某些部份已經徹底研究，且已與僱傭雙方進行詳盡磋商後，即就該部份提交報告。

三 常務委員會接獲有關制定公務員薪俸結構的主要原則及程序的意見書後，現已全部加以研究，並發現幾個問題。常委會認為在向政府提交建議前，僱傭雙方應再有機會就各該問題提出意見。常委會發出本文件，旨在概述各該問題，再徵詢僱傭雙方的意見，方才定下結論。

貳 公平比較的原則

四 公平比較的原則，最初由一九六五年薪俸調查委員會釐定，是處理公務員薪俸的主要原則。這原則旨在給予公務員合理的薪酬，使其薪酬大致上可媲美在私人機構做同類工作的人士；但制定薪俸前，先要顧及私人機構僱員與公務員在支薪方法、附帶福利、晉升機會及一般服務條件各方面的差異。各類公務員之間作出比較，僅屬次要的考慮方法，只有在私人機構無法比較時，方才採用。

五 常委會有多項問題須先行考慮，其中一項是：當局應否維持一向用以釐定公務員薪俸的基本原則，繼續比較公務員與私人機構職員兩者的薪酬。「公平比較」這個原則有下列各大優點：

- (甲) 由於政府與其他僱主在同一勞動市場從事競爭，這個原則使到公務員的薪酬能夠根據私人機構職員的薪酬獲得調整，從而得與全港的經濟發展配合；
- (乙) 這個原則使到公務員在社會財富有任何實質增加的時候，能夠獲得裨益；
- (丙) 這個原則使到一般市民了解當局對釐定公務員薪酬有公平辦法。這點是必要的，因為當局的政策旨在「僱用公認為有工作效率的公務員，其服務條件不獨一般市民認為公平，即這些公務員自己亦認為公平」*；
- (丁) 這個原則使到按照勞動市場需求而調整（增加或減少）公務員薪俸時，能夠具伸縮性。

* 見「一九六八年公務員薪俸釐定原則及目標」一文。

六 「公平比較」這個原則大致上缺乏有效的施行辦法，因此亦有其缺點。一九七一年薪俸調查委員會曾採取全體公務員劃分為各職類的辦法，認為每職類在私人機構方面都有類似工作可供比較。這個辦法現已證實不合意，主要原因有下列兩點：

- (甲) 祇有少數職類，能夠在私人機構方面找到相當的工作樣版，可供比較；
- (乙) 私人機構有多類職員的薪酬計算方法與公務員的並不相同，實在難作比較。

此外，向目前各公務員職類實施與私人機構方面作比較的原則，足使公務員長期以來內部相對關係失調。

七 常委會於考慮「公平比較」這個原則時，曾仔細研究所接獲的意見書，其中有的擁護這個原則，有的反對這個原則。要求維持這個原則的人，指出這個原則的優點，認為並無其他原則能夠如上文第五(丙)段所述，會為一般市民所接受。至於反對這個原則的人，或認為這個原則不適用於他們的特殊情形，或指出私人機構的作風，與政府的不同，因此私人機構職位難與公務員職位相提並論。不過，他們大都沒有提出一個全體公務員都適用的原則。常委會因此認為許多人之所以要求廢棄「公平比較」這個原則，祇是不滿這個原則的目前施行辦法，而不是對原則本身不滿。基於這個理由，常委會希望有關人士提供意見，說明應否制訂一個既有效又可獲接納的辦法，將公務員的薪酬與私人機構職員的薪酬連繫起來，使到「公平比較」這個

原則不再遭人反對。常委會特別歡迎有關人士評論下文第八至十段和第十一至十三段所建議的兩項辦法。這兩項辦法會有人要求常委會加以考慮。

「核心職系」法

八 這項辦法首先要當局在各類公務員職系中，挑選若干能夠充份與私人機構職位作公平比較的，定為「核心職系」，然後將這些「核心職系」與其餘的公務員職系相連起來。這些可與「核心職系」比較的私人機構職位的薪酬，將成為公務員「核心職系」及有關職系的薪酬標準。

九 「核心職系」法有下列優點：

- (甲) 這項辦法清楚顯示，私人機構職位能夠與公務員職位比較的究竟有限；
- (乙) 當局要取得資料來估計公務員與私人機構職員之間的相對關係時，祇需向較少數的私人機構職類進行薪俸調查；
- (丙) 這項辦法考慮到各職系公務員歷來的相對關係，而這種關係正是促成「核心職系」與其他職系相連的決定性因素。

十 挑選「核心職系」以及決定如何將「核心職系」與其他職系相連的工作，可能需時甚久才達成協議。這是「核心職系」法的最大缺點。此外，可供比較的私人機構職位漸見減少，可知若干類私人機構職位的薪酬，不可能充份在公務員職位中反映出來。

學歷比較法

十一 學歷對訂定公務員起薪點，本已具極大作用，而這項建議是進一步用學歷和私人機構作出一個全面性的比較。首先選定私人機構中通常要求應徵者須具備某種列明的學歷的各類工作職位，此等工作的平均薪酬，則可與政府各職系須有同等學歷才聘用的職位薪俸互相比較。因而可基於職位所需的學歷，比較政府內各類職位薪俸，及比較政府與私人機構的僱員薪金。

十二 學歷比較法的優點如下：

- (甲) 政府與私人機構雙方均自同一組特別人才中招聘，是類比較，實屬適當；
- (乙) 得以顧及以往一直用學歷作為政府內各職系相互比較的標準；
- (丙) 在調整公務員薪俸時，可容許有限度的伸縮性；
- (丁) 由於學歷早已是決定公務員薪俸的一個重要因素，這個比較法可迅速實施。

十三 正如與「核心職系」法一樣，學歷比較法的其中一個缺點是與私人機構相比時，往往包括一大列不一定能相比的工作，常委會根據所獲得的證據，認為與私人機構作全面比較，實在無此可能。

十四 公平比較的原則規定公務員薪俸應隨私人機構員薪而定，而非走在私人機構前頭；祇要大致上違背這個做法，以經濟眼光來看，都不合化算。但統計處及薪俸調查組所提供的數字顯示，較低薪公務員的薪俸，現時反而凌駕私人機構。常委會歡迎各界提供意見，指出應否因為配合社會政策而破例，暫不理會較低薪公務員薪俸應隨私人機構員薪而定的原則，最低限度直至市場因素普遍影響薪金增加為止。

十五 無論以何種形式、或何種方法實施公平比較原則，薪俸調查組的工作對原則的實施，均極重要。該組於一九六九年成立，首要任務是收集和呈交私人機構薪金與服務條件的資料。該組雖與銓叙科薪俸及結構組緊密合作，本身是個獨立部門。薪俸及結構組負責策劃薪俸調查組的工作大綱，及執行其調查結果。

十六 有關薪俸調查組工作的意見書甚少。公務員代表大多說他們對該組工作，極少認識，無法作任何有意義的評論。因此常委會認為必須盡早向公務員提供有關該組工作的更多、更詳盡的資料。該組在決定公務員薪俸方面既屬要角，受影響者應有機會清楚明白其工作及處事方法。

十七 在對薪俸調查組曾作較明確評論的人士中，有若干位懷疑該組是否一個真正的獨立組織。就常委會所確知的事實，薪俸調查組的工作，既公正且客觀，上述人士的懷疑，實在毫無根據。但祇要該組與銓叙科薪俸及結構組的關係仍然這樣密切，他們的懷疑，是可以理解的，亦可能陸續有人表示懷疑。常委會因此歡迎各界提供意見，如何方可更清楚顯示薪俸調查組的獨立性。

肆 起薪點

十八 如要保留公平比較的原則，不論方式如何，必須有其他標準，以確定公職內可予比較及不可比較的職系間的職系薪級的相對性。即使放棄公平比較的原則，仍須訂定各項標準，以決定內部的相對性。

十九 目前，對大部份公務員而言，第一個標準就是以學歷作為訂定起薪點的基準。因此，倘某職系所要求的最低資格是中學畢業，其起薪點便是總薪級表內的某一點，要預科畢業的屬總薪級表的另一點，而要有大學學位的，則屬另一點，如此類推。在調整職系的薪酬時必先考慮學歷後（包括專業，技術及行業資格），才旁及其他因素，例如：工作性質、額外資格及有關的經驗。

二十 常委會歡迎各界人士就應否繼續以學歷作為訂定起薪點的主要因素提出意見。至於某些學歷在起薪點方面的現有等差是否適當，如不適當，應怎樣改善，常委會亦促請各界人士提出意見。所謂等差，舉例來說，持有中學會考證書的，起薪點是總薪級表的第五點，持有理工學院或工業學院高級證書或文憑的，起薪點是總薪級表的第七點、預科畢業的，起薪點是第十六點（倘工作和行政主任相等，起薪點是第十八點）、持有大學學位的是第二十點，而具備專業資格的，起薪點則是第三十一點。

二十一 以學歷作為起薪點的基準有下列優點；

- (甲) 符合招聘公務員的傳統及現行慣例；
- (乙) 這是重視外在的因素而不是內在的評價方法；
- (丙) 對學業有成者有獎勵的作用。

二十二 以學歷來決定起薪點的缺點如下：

- (甲) 可能過份著重學業方面的成就而忽略了工作內容及實際經驗；
- (乙) 有些人可能會將某職系所要求的最低學歷提高，超過實際所需，作為提高該職系薪酬的方法。

伍 影響職系薪酬的其他因素

二十三 除學歷外，在決定薪酬時可能須考慮一些其他因素。倘這些因素關乎職系內大部份人員，可能須在該職系薪級表的頂點及起點或在其中一點另加額外增薪額。但如果這些因素祇關乎職系的小部份人員，則可能發給津貼，作為補償。

二十四 現時可能引致發給額外薪酬的因素，將在下文列述。常委會歡迎各界人士就下述三點提出意見：(一)應否因該等因素而給予額外薪酬；(二)是否仍有應予考慮的其他因素；(三)應否承認這些因素而對薪級表進行調整或發給津貼。

(甲) 輪值工作

由於輪值之故，公務員須在傍晚、夜間及週末工作，因此對正常家庭生活可能有所擾亂。

(乙) 執行法紀的職務

執行法紀的工作時常會引起與市民對立的情形，可能因此導致社會人士的鄙視和曲解。

(丙) 危險及厭惡性職務

這類職務是一般人認為危險或令人厭惡的工作，例如在殮房工作或處理炸藥。

(丁) 須在公眾假期及週末工作

許多公務員雖非輪值，亦須經常在公眾假期及週末工作，這對家庭生活亦有妨礙。這類工作通常以加班費作為補償，或給予足夠的補假期。

(戊) 須穿制服

公務員如須穿制服，為達到所規定的光鮮程度，保養費用可能較高。但有人認為，這方面的費用却大可抵銷便服的消耗有餘。但亦可以這樣說：穿制服

使人有失身份，不過支持這說法的證據並不多。凡穿著制服而聲望受損者，通常均與執行法紀的職務有關（見(乙)項）

(己) 在各種天氣情況下進行戶外工作

某些工作幾乎不論天氣情況怎樣都要進行，而擔任這些工作的人員常會因此感到不適。

(庚) 工作經驗

某些職系在招聘人員時會遭遇困難，原因是當局要求應徵者具有與該職位有關的工作經驗。應徵者一經錄取，即可憑有關的工作經驗而多獲數個增薪點。大部份職系的人員在加入政府工作時，其薪俸是按照該職系的起薪點計算，工作經驗不在考慮之列。

(辛) 年齡

某些職位是有最低年齡限制，原因是這些工作不是一位年輕而缺乏經驗的人員所能勝任。擔任這些工作的人員在獲得任用後，可因年齡而獲得增薪點，計算增薪點的方法是將該職系規定的最低年齡，減去類似職系工作的一般最低錄用年齡，每一年的差距可獲一個增薪點。一般來說，一位人員只可因年齡或是有關的工作經驗獲得增薪點，但不可同時因兩者而分別獲得增薪點。

(壬) 選拔試

凡要經過選拔試及格才獲錄取的人員，其起薪點可較一般職系的高一個增薪點。施行這辦法的理由並不明確。可以這樣說，既然須要舉行選拔試來限制投考該職系的人，則應徵的人必然甚多，故此不必給予額外薪酬。

(癸) 招聘和保留人員的困難

某些工作或職系在招聘人員或使原有人員留任時，會不時遭遇困難。原因是該等工作的薪酬已無法和類似工作的薪酬相比。有時，但不是常常，這些問題可從私營機構中反映出來。在這情況下，可將這些職系的薪俸水平按公平比較原則加以調整。

(子) 工作性質

某些工作的職責是被公認性質複雜；較一般工作要負上更大的責任；或要擔當督導的任務。有關工作性質的問題極難衡量，很難以計算增薪點或津貼的簡單公式，來定出因這類工作性質而可獲得的報酬。

(丑) 較高資歷

在某些職系中，倘所持有的資歷較該職系所要求的為高，則無疑可提高該人員對政府的價值。