

原則與程序

一般考慮因素

13. 香港政府的公務員薪酬政策可見於一九六八年的一項聲明中（註一），政府在聲明中表示承擔「義務與責任，維持一個效率高的公務組織；在服務條件方面不單使公務員本身、甚至社會人士亦感到公平」。這種政策符合凡政府都有責任作良好僱主的原則，該項聲明至今仍然有效；可是一直存在的問題是遇公務員與社會人士對公平的標準抱不同意見時，怎樣取得協調。一般公務員對待遇是否公平的看法，多受個人的期望獲實現的程度所影響，這點不難明白；另一方面，支付政費的社會人士却以公務員待遇的改善對社會人士的影響而衡量公務員的待遇是否公平，這也是容易理解的。

14. 因此，常委會在考慮將來用以決定公務員薪俸的原則與程序時，首先研究現行原則及程序在達成政府政策目標方面的效果如何。雖然常委會曾收到批評現行措施不當的意見書，但是根據每年薪酬趨勢調查結果而給予的加薪，連同其他調整，大致上似已能將公務員薪俸及附帶利益維持於合理水平。當然，這並非說在若干方面已無改善餘地，但常委會認為政府已盡了很大努力，去達成公務員獲得公平薪俸的目標。

（註一：一九六八年公務員薪酬原則及目標聲明）

15. 在研究原則與程序問題時，常委會認為香港公務員編制龐大，分門別類，結構複雜，如用一成不變的硬性公式去釐訂公務員薪酬是不切實際的，因此所提建議僅屬一般性。此外，常委會雖然期望有關方面盡量遵守這些原則與程序，却不希望任何人利用這些原則與程序作為拒絕在特殊情況下採取特別措施的理由。

與私人機構比較

16. 據悉，公平比較原則是現時決定公務員薪酬的主要因素，這原則旨在根據大致可與私人機構相比的薪酬率，予公務員以公平薪酬；這原則最先由一九六五年薪俸調查委員會訂出，內容如下：

- (甲) 凡遇有相當數目的人在政府及外界擔任極其類似的工作時，則應盡量採用政府以外同類工作的薪酬作為公平比較的對象，惟須經常顧及政府與私人機構兩者在支薪辦法，一般服務條件與晉升機會等方面的差別；
- (乙) 在可引用公平比較原則時，內部相對關係僅應作為輔助因素，但在其他情形則應作為首要因素考慮。

一九七一年薪俸調查委員會不但接納公平比較的原則，而且建議應先與私人機構比較，然後決定是否考慮其他因素，包括內部相對關係在內。

17. 假如公務員薪俸水平的決定，是以薪酬趨勢調查，亦即以私人機構薪酬變動為根據，則在釐定公務員薪俸方面，與私人機構作比較確是一個重要的考慮因素。除此之外，公平比較原則，作為釐訂公務員薪酬時須考慮的一項首要及決定性原則，只在理論上存在而殊難付諸實行。鑑於有很多政府職位，在私人機構方面並無適當的同類職位可供比較，而私人機構與政府在釐訂薪酬時所採用的方法亦有差別，因此，要將公務員與私人機構的薪酬全面連繫，至今仍未有令人滿意及完全為人接受的方法。

18. 在常委會所接獲的意見書中，有小部份主張放棄以公平比較原則作為釐訂公務員薪酬的方法。此等意見值得重視，因它們指出私人機構缺乏同類職位，或縱有同類職位，但工作質量往往只是形似而實際不同，且私人機構與政府在支薪方法及工作動機方面均有差別。因此，常委會曾考慮是否有其他調節公務員薪俸的辦法，既對公務員公平，同時亦能為社會人士所接受。在向常委會所提建議中，有主張公務員薪酬的釐訂，應以工作評估為根據，而是項評估則以因素分析為基礎。雖然在比較政府內部各職系的工作方面，這是很有用的行政管理工具，但在應用上仍須遵守若干一般性的標準。因素分析，即是說採用一個公式來衡量工作質量等等的方法，是不能單獨用來調節全體公務員的薪酬變動的。

19. 倘若與私人機構比較不能作為釐訂薪酬的指標，則向常委會所提議的另一可供選擇的方法祇是消費物價指數。但常委會並不贊同薪俸連結物價指數的概念。首先，從公務員的觀點來說，薪俸連結物價指

數不一定真正增加薪酬的價值。其次，從社會人士的觀點來說，公務員薪俸必須顧及香港整個經濟情況。當經濟蓬勃時，公務員分享利益是正確及適當的。但當經濟衰退時，則為限制開支而實行必需措施所引起的困苦須由公務員分担，亦屬同樣正確。

20. 因此，常委會認為與私人機構作廣泛比較，雖有若干缺點，但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。此項原則在若干程度上，亦適用於私人機構的僱員。

21. 常委會曾在諮詢文件中提及：公務員對公平比較原則不滿，似乎大部份是由於該原則目前的運用方式不當。一九六五年薪俸調查委員會認為該原則須進一步加以研究，因此未有建議應用。一九七一年薪俸調查委員會曾作出應用該原則的適當安排，將公務員成分若干職類，每一職類包括與私人機構相似的一連串職系。結果，一九七一年薪俸調查委員會的建議證明不可行。若干職類在私人機構方面並無真正可供比較的工作，而且有些職類將相同和不相同的工作歸為一組，而這些職類的設立擾亂公職內部長期以來的傳統相對關係，因而引致公務員不滿，從而促使當局設立本常委會。

22. 倘依照常委會的建議，繼續以私人機構薪酬為廣泛比較的對象，作為決定公務員薪俸的一個重要因素，便必須找出令人滿意和可以接受的方法，使公務員和私人機構的薪酬互為連繫。職類制度既難實行，因此常委會建議不再採用。但由於私人機構的工作真正能夠與公務員工作比較者，實在有限，這便引起下述問題：怎樣將公務員的工作與私人機構的工作，甚至與政府內部各類工作互為連繫？常委會認為這問題實不易解決。

23. 常委會認為公務員過於重視內部相對關係。有些意見書指出：由於十年或二十年前有兩種工作的薪酬相同，因此現時其薪酬亦應相同，縱使兩者毫無關係，性質完全不同。這論點常委會尤其不能接受。事實上，時移勢易，工作的需求亦有所改變，而薪酬亦可能須隨着向上或向下調整。不過，要公務員覺得薪酬公平，便必須與某職位或某人互作比較，如果對外無從比較，便唯有在內部互相比較。對於這觀點，常委會深表同情，認為可予接受。無論採用何種新方法，使公務員和私人機構的薪酬互為連繫，均應同時考慮這點。

24. 常委會在諮詢文件內提及將公務員和私人機構的薪酬互為連繫的兩個可能方法。首先是「核心職系法」。這方法是認定若干類公務，以便充份與私人機構的工作作出公平的比較。這等工作的公務員職系便成為「核心職系」，其他職系便與這些核心職系連繫。私人機構的工作如可與核心職系比

較者，其薪酬便可作為釐訂該等職系及所有有關職系薪酬的準則。其次是常委會所稱「學歷比較法」。這方法是認定私人機構中一連串的，通常須具備某等學歷的職位，公務員職系如規定須有同等學歷者，其薪酬亦大致上以經認定的私人機構職位的薪酬為根據。

25. 常委會並不確信「核心職系法」或「學歷比較法」是完全令人滿意的方法，但常委會初步建議應採用「學歷比較法」。「核心職系法」似乎同樣有效，如果不是更為有效。至於那些職系應為「核心職系」而那些職系應與「核心職系」連繫的問題，常委會認為應諮詢僱傭雙方。因此，常委會並不排除日後採用「核心職系法」的可能性，不論單獨採用「核心職系法」抑與「學歷比較法」並行。但目前常委會認為，「學歷比較法」及其易於訂立的標準，是使公務員與私人機構薪酬取得必需的連繫的唯一可行方法，至低限度在招聘人員方面來說，情形確是這樣。

26. 常委會明白私人機構並不一定和政府同樣重視學歷，但亦不應因此放棄根據學歷來比較公務員與私人機構薪酬的辦法，雖然，私人機構可能沒有規定某類職位所需的學歷，但仍可根據該類職位大部份僱員所具學歷而得知該類職位通常須由具有何種學歷的人擔任。

27. 從常委會接獲的意見書中，可以看到若干人士對「學歷比較法」有所誤解，部份公務員以為「學歷比較法」是完全根據學歷訂定各職系的薪金。這是不對的。簡而言之，「學歷比較法」祇是將須具某種學歷的私人機構職位的薪酬，在須具同等學歷的政府職位薪俸中反映出來。除學歷外，在釐訂某職系的實際薪俸時仍須考慮若干與該職

系工作性質有關的其他因素，例如須具備的工作經驗和須肩負的責任水平等，這個問題本報告書稍後再行討論。

28. 現時政府與私人機構進行比較時所持原則是，公務員薪俸應隨私人機構僱員薪酬而調整，而非走在私人機構的前頭（註一）。常委會曾在諮詢文件中提出一個問題，就是應否爲了配合社會政策而破例不將此項原則應用於最低薪的公務員方面，因爲統計處所提供數字顯示，這些公務員的薪俸已凌駕私人機構之上。所得的反應是，除極小部份外，一般認爲應容許最低薪公務員的薪俸走在私人機構的前頭。但若干贊成這樣做的，却提出附加條件，就是在釐訂薪酬時須顧及經濟情況。常委會同意該項附加條件有其重要性，而經過審慎考慮後，終認爲政府在釐訂任何職級公務員的薪俸時，都不應太着意要走在私人機構的前頭，同時認爲最低薪的公務員，其薪俸不應純囿於市場供求力量。私人機構僱員薪酬的短期波動，不應影響公務員的薪俸，而薪酬的一般水平則應予維持。此外，常委會認爲，政府固然不應走在私人機構的前頭，但在最低薪的公務員方面却應定出一個合理的水平，躋身於厚待僱員的僱主之列。常委會已獲得數字證明目前情形並非如此，最低薪公務員現時的薪酬實低於私人機構中有較佳待遇的低薪僱員。

29. 有人向常委會建議，表示在釐訂最低薪公務員的薪俸時，應考慮「法定最低工資」或「最低生活工資」等方式。既然接到這樣的一項建議，常委會不妨加以考慮。就法定最低工資問題而論，這是遠超常委會的職權範圍。然而，常委會對於提出要求政府爲公務員採納一項法定最低工資政策所開列的理由，已加考慮，但認爲訂定最低工資的任何企圖，都是極爲不智的。

〔註一：一九七一年薪俸調查委員會報告書第二章第二十四段〕

薪俸調查組

30 薪俸調查組的工作對施行公平比較原則，關係甚大。該組於一九六九年成立，負責搜集及提供有關私人機構薪酬與服務條件的資料，使當局得藉以決定是否需要調整公務員薪俸。雖然在行政上，該組隸屬銓敘科，且由銓敘科策劃其工作大綱及實施其建議，但在執行工作時，該組相當獨立；至於按年調查薪酬趨勢，則是由高級公務員評議會的策劃委員會委託進行。

31 許多涉及薪俸調查組的意見書均對該組工作極表不滿。這種情形部份是由於對該組工作缺乏認識所引起，例如若干公務員以為該組並未統計私人機構任職所得的附加利益，如年賞、花紅、折扣等，故認為該組處事不公。其實，私人機構內一切可予折算的附加利益，該組均予統計。因此，常委會須重申諮詢文件中的意見，認為必須儘早向公務員提供更多有關該組工作方法的詳盡資料。

32 鑒於批評該組的意見書為數不少，常委會建議提醒各公務員，使他們知道並非所有私人機構的附加利益都比公務員所得的優越。在考慮私人機構的做法時，公務員不應忘記在政府服務可享受的特有利益，如職業保障、長俸按期調整、假期通常較多等等。

33 有人認為由於薪俸調查組在行政上仍屬銓敘科，該組工作的獨立性當會令人懷疑。對此，常委會亦有同感。大多數人認為該組應撥歸常務委員會。關於此點，待他日衡量該組在常委會有關實施公平比較原則之修訂建議中所擔當的角色後，再與其他可行辦法一併考慮。目前，常委會希望為公務員提供該組工作資料的建議，得以實行。當然，私人機構供給該組的機密資料不能亦不應予以透露。

起薪點及影響薪酬的其他因素

34 以目前來說，常委會認為學歷是訂定總薪級內公務員入職職級起薪點基準的最佳辦法。以學歷訂起薪點基準的辦法已廣為採用，實無理由予以放棄，但這亦不是說現行的學歷基準已屬適當，例如：為中學會考與大學入學試兩種學歷所訂的基準似相距太遠，而部份理工學院學歷却似乎低估。常委會在覆檢個別職系時，會研究為各種學歷所訂的基準。

35 在諮詢文件中，常委會曾指出以學歷為決定起薪點主要因素的缺點，因為這因素會產生一種壓力，將入職最低學歷提高以求提高薪酬。若干意見書的內容令人相信這種隱憂確實存在；為長遠計，可能要按工作性質的改變與本港一般教育方式的改變，對各職系入職學歷的標準，加以覆檢。目前實應堅拒所有將入職學歷提高以致超越實際工作所需能力水平的壓力。事實上，有時應徵者的學歷會超過投考職系所需的最低學歷，但這種情形通常不應加以理會，因為屈就是自願的。既然學歷較高，倘善於運用，便可在工作表現和晉升條件上更具優勢，故不應因具有較高學歷而要求高於根據職位所需學歷而訂的薪酬率。

36 無論如何，單憑學歷而釐訂公務員各職系薪酬水平顯屬不當；起薪基準可根據學歷而訂出，但決定職位的薪酬率則應兼顧其他因素。

37. 現在再看各意見書中有關藉因素分析去評估工作、從而訂定薪酬率的意見。常委會並不否定對工作進行評估的需要，可是對那些認為這是解決比較問題的萬驗靈方的人，茲特提出忠告：在進行工作評估時應採用那些因素，留意那些重點，以及如何用該等重點來衡量某項工作等，都是見仁見智的問題，必須根據該項工作當時的經濟與社會狀況，加以鑑定。

38. 常委會認為訂定薪級時應考慮下列因素：一

(甲) 危險或厭惡性職務

(i) 公認為特別可厭或危險的工作，例如諮詢文件所舉有關處理炸藥和在殮房的工作；

(ii) 茲藉此機會指出厭惡性職務津貼的發給準則，未能劃一施行，須予修訂使更合理。若干公務員日常在塵埃污垢較多的環境中工作，即獲津貼，而其他真正擔任厭惡性工作的公務員却付諸闕如。

(乙) 執法職務

執行職務時可能引致與市民對峙而令執法人員本身安全真正受威脅的工作。

(丙) 工作質量

需要專門及特殊技術的工作，所負責任較其職級日常職責為高，或所負督導任務較其職級日常水平為高。

(丁) 輪班工作

要在傍晚、夜間及週末當值，因此擾亂正常家庭生活的輪班工作。

祇在全職級人數至少有百份之七十五受到以上因素影響時，薪級方可獲得調整。但在計算受影響程度時，除須考慮在某段時間內實際執行職務之人數外，並須考慮該等人員是否有責任執行該等職務。倘受以上任何因素影響的職級人數少於百份之七十五，可考慮發給津貼。

39. 調整薪級之最低點時，應考慮下列因素：—

(甲) 年 齡

當某一職系的工作由於年青缺乏經驗的人員未能勝任而須規定最低年齡時，應依照該規定年齡超出其他類似職系正常聘用年齡的年數，將最低薪點提高。

(乙) 額 外 資 格

在特殊情況下，當額外資格對某一職級的工作有特別價值時，應按照獲取該資格通常所需年數，給予增薪。

(丙) 特 定 的 經 驗

當某職位需要特定年數的獲取資格後的工作經驗時，應按照該年數給予增薪。

40. 常委會因此認為下列因素不應在考慮之列：—

(甲) 經 選 拔 試 取 錄

常委會認為對於經由選拔試取錄的任何職級人員，當局並無理由在其薪級起點上給予額外增薪點。

(乙) 在 各 種 天 氣 情 況 下 担 任 戶 外 工 作

常委會認為在各種天氣情況下擔任戶外工作，實屬主要職責之一。對於要在颱風期間當值的人員，當局已有津貼辦法。

(丙) 須 穿 制 服

常委會認為穿著制服的人員，在節省添置日常衣服方面的費用，大可抵銷保養制服方面的開銷。不過，常委會亦認為對於該