

### 第三章

#### 薪酬歷史及背景

##### 公務員薪級

3.1 公務員每一職級的薪酬，是按照下列其中一個薪級內指定的薪點而訂定：—

- (a) 首長級薪級  
所有首長級人員，包括紀律部隊首長級人員，均訂有固定的薪級點；
- (b) 總薪級  
大部分非首長級人員均屬於這個薪級；
- (c) 第一標準薪級  
以往，所有首長級以下公務員均按某些標準薪級支取薪酬，「標準薪級」一詞便是源自這個時期，意指某類公務員的薪級。現時第一標準薪級公務員相當於私營機構的「藍領」僱員；
- (d) 紀律人員薪級(主任級)  
為所有首長級以下的紀律部隊主任級人員訂立；
- (e) 紀律人員薪級(員佐級)  
為所有紀律部隊的員佐級人員訂立；
- (f) 受訓職系薪級  
適用於見習航空通訊員、技術員學徒等受訓職級人員。

## 一九七四年前的情況

3.2 香港公務員的薪酬結構，是經過多年逐步演變而成。在五十至六十年代期間，政府每隔五或六年便委出一個薪俸調查委員會，就個別職系的一般薪酬水平及結構進行檢討。

3.3 政府接納一九六五年薪俸調查委員會的建議後，訂出薪酬政策的基本原則，主要為：

- (a) 政府同意採用公平比較的原則，將公務員的薪酬與大體上負責相類工作的私營機構僱員現有薪酬作一比較，並考慮到雙方在其他服務條件上的差別；及
- (b) 公務員有合理權利要求保持實際收入的水平，但須提出生活費指數作為支持證據，並須證明其他機構僱員亦有同樣的做法。

因此，當局於一九六八年成立薪俸調查組（即現時的薪酬研究調查組），負責蒐集及分析私營機構僱員薪酬與服務條件的資料。

3.4 一九七一年薪俸調查委員會建議一個新的劃分職類制度（即把職責上有若干程度類同的職系歸入同一類別）。一九七二年至七四年期間，薪俸調查組進行了一系列調查，以期將公務員與私營機構僱員的相類職位加以比較，結果發覺這項工作非常困難，所以並無進一步試圖實施該劃分職類制度。

3.5 七十年代初期，本港通貨膨脹日益嚴重，清楚顯示出公務員一般薪酬水平的調整，須比以往更為頻密。一九七二年及七三年，政府根據生活費的資料作出加薪。首次薪酬趨勢調查——目的在估計私營機構僱員薪酬每年的變動——在一九七四年進行，原因是政府認為此項每年調查，是確保公務員薪酬與私營機構僱員薪酬大致相若的最有效方法。

3.6 政府在考慮公務員薪酬的調整幅度時，除顧及薪酬趨勢調查結果外，亦須考慮其他因素，尤其是當時的社會、經濟及財政預算的情況等等。

## 一九七三年至七九年各項重要薪酬結構檢討

3.7 從多方面來看，我們認為這次檢討應以一九七九年作為起點，因為所有紀律部隊人員的薪酬及服務條件的最近一次全面檢討，是在該年與其他公務員的檢討一併進行的。然而，一些較早期的資料仍有參考價值。就在一九七九年檢討之前不久，主任級人員是依據總薪級支取薪酬，而各紀律部隊的員佐級人員則各有不同的薪級。

3.8 各紀律部隊員佐級人員的薪級，在一九七九年以前主要按照「惠靈方程式」而訂定。這個方程式的起源是英國在一九六〇年成立皇家警察委員會，由亨利惠靈爵士出任主席，後來香港在一九七三年對警務人員薪酬作特別檢討時，便根據這個委員會的做法，釐定出「惠靈方程式」，並於一九七四年用以檢討其他紀律部隊員佐級人員的薪酬。其招聘職級的起薪點是以非熟練工人（即現時的二級工人）的起薪點為準，而頂薪點則以當時的一級技工的頂薪點為準；再考慮到紀律部隊的特殊工作性質，例如工作時間長，工作時間不固定，工作時間和一般的不同致影響與親友的交往，無逾時工作補償，工作危險，須遵守紀律，與社會人士隔離等等，在薪酬上作百分比的遞增。

3.9 前香港總督麥理浩爵士於一九七九年一月委出公務員薪俸及服務條件常務委員會（常委會），任命簡悅強爵士為主席。

3.10 常委會認為紀律部隊在公務員編制內佔有特殊地位。一九七九年十月的公務員薪俸檢討第一次報告書（常委會第二號報告書）的6.1段說：—

「6.1 紀律人員在公務員編制內佔有特殊地位。常委會亦以為理當如此。雖則各類紀律人員的職責其間出入頗大，但在維持本港安寧及居民生活康泰方面，均擔當重要角色。凡紀律人員均須遵守嚴格的紀律守則，而其工作則可能危險乏味、不受人歡迎。其他公務員宣稱他們的工作亦危險乏味、不受人歡迎，而對社會則具同樣價值。然而，常委會認為：紀律人員的工作，其危險、乏味和不受人歡迎程度超過其他公務員，足以使該類人員在公務員編制內成為一個獨立個體，故在此次檢討中，亦準備採用這個觀點。」

3.11 在一九七九年的檢討中，常委會認為，雖然「惠靈方程式」所使用的各項因素在當時仍屬有用，但是按方程式推算的原則應予放棄，改而採用另一種方法，即英國艾德偉警務人員報告書所載的方法：在訂定薪酬時，不採用任何刻板的方程式，而檢討所有有關的因素，再作出最佳的判斷。除了「惠靈方程式」（見上文3.8段）所包括的各項因素外，常委會亦顧及各類紀律部隊所肩負的不同而繁複的職責、每一職級所負的責任、一般工作環境，和招募人員及保留人員的困難。

3.12 常委會第二號報告書中的一項重要建議是為紀律部隊設立特別的薪級。第二號報告書的6.4及6.5段說明了提出這項建議的理由：—

「6.4 現時紀律隊伍的員佐級人員另外依照若干薪級支薪，而督察級則依照總薪級表支薪，常委會認為此項安排，殊不令人滿意。常委會所收到的意見書清楚顯示：試圖利用不同薪級和不同增薪步驟，訂出各紀律隊伍員佐級人員相互差別之處，並未能解決內部相對關係的種種爭論，反而引致更多有關增薪額和增薪點多少的爭論。此外，值得予紀律人員特別待遇的因素，即使非全部，亦有大部分適用於較低級的督察級人員。由此可見，員佐級人員既有獨立薪級制，較低級督察級人員亦同樣可獲得獨立的薪級制。

6.5 常委會因此建議，各類紀律人員將來應有其本身的綜合薪級，而各類紀律人員的真正差別，則通過在一個單一薪級內訂出不同職級的適當薪金水平反映出來，正如其他公務員職系的差別乃在總薪級表內反映出來一樣。」

紀律人員薪級（主任級）是為各類紀律部隊首長級以下的主任級人員訂立，用來代替總薪級，而紀律人員薪級（員佐級）則是用來取代各紀律部隊員佐級人員的不同薪級。

3.13 常委會第二號報告書第六章所建議的各紀律部隊的薪級，獲政府全部接納。這些薪級開列於附件3.1。常委會其後對薪級再訂出的調整則開列於附件3.2。這包括提高總薪級及紀律人員薪級（主任級）的頂薪點，和調整工藝教導員（監獄署）（現稱工藝教導員（懲教事務））及入境事務助理員職系的薪級。

## 一九八〇年至八二年的薪酬檢討

3.14 上文第3.5及3.6段所述公務員一年一度的薪酬調整制度，受到部分人士批評。常委會指出薪酬趨勢調查的其中一項缺點，就是私營機構的增薪，通常包括了補償若干生活費用項目的升幅，例如房屋，而對於某些公務員來說，這些項目是屬於附帶福利，由政府提供。不過，由於薪酬趨勢調查將私營機構的總增薪列入考慮範圍之內，這項補償因素不能單獨抽取出來，所以便自動轉加入公務員薪酬內，成為一般增薪的一部分。因此，常委會認為採用了薪酬趨勢調查，公務員的薪酬會有所偏差，於是聘用「惠悅僱員福利顧問有限公司」研究這個制度。根據調查結果，常委會認為將來決定公務員薪酬一般水平的安排，應顧及政府及私營機構的薪酬及福利總值；這項原則，在一九八三年三月獲總督會同行政局接納。

## 一九八六年薪酬水平調查

3.15 一九八五年，首長級薪俸及服務條件常務委員會就首長級的薪酬及若干附帶福利進行調查，所得結論，是政府首長級的薪酬較私營機構相類職位的為低。政府接受該委員會的建議，增加首長級的薪酬，由6.4%至13.5%不等，但卻令非首長級人員提出同樣的加薪要求。當局於是請常委會對非首長級人員薪酬是否追不上私營機構這問題，提供意見。由於就薪酬及福利水平進行調查需相當時日才能完成，常委會於是採取了一個臨時措施，就一九七九／八〇年至一九八四／八五年期間的薪酬趨勢指標及實際薪酬進行累積比較。政府根據常委會的調查結果，建議非首長級人員的薪酬增加2%（後來改為2.7%），並會進行一項全面性的薪酬水平調查。因此，常委會在一九八六年二月進行非首長級公務員的薪酬水平調查，以評定首長級以下公務員的現行薪酬，即薪金及附帶福利合計，是否與私營機構從事相類工作的僱員大致相若。

3.16 關於薪酬水平調查，常委會在不同階段聘用兩間顧問公司，即太平業務顧問公司及曦士顧問（香港）有限公司（曦士）。太平業務顧問公司負責提供意見，擬訂一個實際方法，以評定薪酬福利總值內福利項目的價值，以備日後進行薪酬比較；而曦士則負責設計一套方法，用以評估及比較公私營機構的職位，以及進行薪酬水平調查。

3.17 一九八六年十一月，曦士提交薪酬水平調查的初步報告。其後，由於警察評議會職方不想參與有關薪酬水平調查的爭議，決定不再派代表出任薪酬水平調查諮詢委員會的成員。高級公務員評議會的職方亦在一個月後宣布退出。

3.18 一九八七年二月，常委會提交一九八六年薪酬水平調查的最後報告。警察評議會的職方堅持認為該調查並不完善，對警隊不適用，沒有將警務人員職務的特色列入考慮範圍之內。常委會在其第十八號報告書內亦表示同樣意見。但總督會同行政局原則上接納調查的結果，並宣布會考慮應如何在未來的公務員薪酬福利總值中反映出來。後來，總督會同行政局承認調查有不完善之處，使紀律部隊受影響，加上一九七九年進行的檢討已有相當時日，便在一九八八年一月二十六日決定常委會應委任一獨立委員會，就紀律部隊的薪酬及服務條件進行檢討，即我們現時進行的檢討。

3.19 附件4.1至4.12以圖表方式顯示自一九六一年以來，紀律部隊與相應主流職系在薪酬變動上的比較情況。第四章會就這方面作討論。