

第一部

一九八一年十一月二十七日呈交督憲

就一九八二年公務員薪酬全面調整建議措施

提供意見的函件

一九八一年十一月二十七日呈交督憲  
有關一九八二年公務員薪酬全面調整

建議措施的函件

敬呈者：根據常委會職權範圍第一項(丙)款的規定，常委會須就總薪級表及其他非首長級薪級的全面檢討（有別於個別職系薪俸的檢討）應否繼續以薪俸調查組所進行的私人機構薪酬趨勢調查結果為根據，而以高級公務員評議會的意見作參考，抑或應以其他方法替代一事，向督憲閣下提供意見。由於此項問題與釐訂公務員薪酬的其他問題有關，故常委會認為，應在全面檢討公務員薪俸政策時，將之作為一個項目來研究。在一九八零年十月完成的公務員薪俸檢討第二次報告書（第五號報告書）中，常委會經宣稱擬於下一工作計劃內進行該項全面檢討。

薪俸政策的檢討

二、常委會在一九八零年十一月開始檢討公務員的薪俸政策時，首先研究現行措施的起源和演變，以及若干其他國家所採用的程序。一九八零年十一月及十二月，英國公務員薪俸研究組組長莫瑾先生（Mr. Vernon Morgan）以常委會顧問的身份來港訪問，並擬就一份十分有用的報告，提出若干建議，以改善目前的公務員薪俸釐訂制度。一九八一年二月，常委會發出一份有關薪俸政策的諮詢文件，結果政府當局、各公務員協會、個別公務員及關注該問題的私人機構均踴躍發表意見。迄一九八一年六月底，常委

會經鑑定現行措施所存在的若干缺點，並就矯正該等情況而須採取的措施達成概括性的協議。

三 其後，由於在七月下旬宣佈而常委會全無參與其事的一九八一年公務員加薪方案使總薪級表及其他非首長級的薪級獲增薪達百分之十七至十八，私人機構甚表關注，而部份立法局非官守議員對現時的制度亦有存疑，其中一項批評是，這次加薪使現時接受固定補助金的團體在財政預算上遭遇相當大的困難，惟常委會認為，除薪酬趨勢調查制度外，撥款予該等機構的制度亦同樣可能導致該等困難。部份人士則表示，根據薪酬趨勢調查來釐訂全面加薪，可能並非理想的辦法。常委會原先已懷疑現行薪酬趨勢調查制度所用方法的成效，以上各種意見更加深此等疑慮。

四 常委會根據上述各項新發展，對薪酬趨勢調查制度的整個施行過程及所用方法加緊進行研究，以重行證實常委會的觀點，那就是現行制度基本上堪稱滿意。常委會又認為有需要進一步確定原先為設法矯正現時情況而達致的概括性協議，其中包括須正確地衡量附帶福利的價值及鑑定引致私人機構調整薪酬的各種因素。此外，常委會認為，抽樣調查的對象應為本港從事經濟生產的行業中較具代表性的人士。

五 為協助推行是項工作，常委會聘請一間國際性的僱員福利顧問公司——Wyatt Harris Graham (H.K.) Ltd. 退休金顧問有限公司負責重行計算薪俸調查組於一九七九至八零年度及一九八

零至八一年度進行薪酬趨勢調查所得的數字，並且一併考慮附帶福利的價值及衡量取自五十間受查公司的資料，以反映本港各類主要職業的薪酬趨勢。

六 雖然該顧問公司的研究結果顯示，即使將附帶福利一併計算入一九七九至八零年度與一九八零至八一年度的薪酬趨勢調查內，並將現有的調查資料依照工業類別重新加以權衡，該項調查的結果亦只會略受影響，惟此項研究却顯示，在大部份薪酬級別中，公務員所享附帶福利的價值均較賺取相同底薪的私人機構僱員所享有者為高。究其原因，主要乃由於公務員享有較優厚的退休福利，而在比例上，亦有較多公務員可享房屋福利。

七 常委會根據顧問公司的研究結果作出初步結論，那就是：當局將來採用有關措施以釐訂公務員一般薪酬額時，必須一併考慮到公務員及私人機構僱員的薪津總額及其他福利。此外，如要薪酬趨勢調查制度產生效用，則公務員的基本薪酬額及福利合併起來，應與私人機構僱員享有者大致相若。倘非如此，單以調查薪酬趨勢為根據，不但會使現時已可能存在的不均等情形延續下去，而且會使之惡化。是故，必須對公務員及私人機構中同類職位的實際薪酬額及福利進行調查。

八 要符合上述各項要求及進行其他改善，必須擬訂新措施，這麼一來，便會牽涉多項問題，以致須進行一番工作及從詳計議。常委會擬在其工作計劃中優先研究此等問題，

惟必須數月後方能完成是項工作，及將所得結論奉呈督憲閣下察核。

### 臨時建議

九 常委會未能及時就將來所採用的有關制度擬就建議，以便在下年度公務員薪酬全面調整時實施，故認為有需要就一九八二年應採取的臨時措施提出建議。

十 常委會因對現行薪酬趨勢調查制度所採用的方法有所懷疑，故會考慮可否在一九八二年採用數種取代措施，包括採用以消費物價指數及個人生產總值為根據的系統，以及不參照私人機構薪酬趨勢而根據本港一般財經狀況釐訂一項臨時性的增薪辦法，惟常委會發覺此等取代措施似乎均有缺點，因此認定唯一實際可行的辦法，是在一九八二年繼續採用薪酬趨勢調查制度，但在時間許可的情況下，須同時改善該制度。常委會謹欲強調，此項建議純屬權宜之計，對常委會日後就長期措施所作出的任何建議並無影響。

### 薪酬趨勢調查制度的修訂

十一 常委會經詳細考慮對現行措施進行若干項修訂，並相信該等修訂可在一九八二年實施，且可符合批評現行制度者的大部份要求。茲將詳情開列如下：

#### (甲) 時間

現行薪酬趨勢調查制度在施行方面所遭受的一項主要非議是，由四月一日生效的公務員薪酬調整，要在七月或八月才宣佈，這一安排對私人機構下一趟薪

金調整可能有不適當的影響，同時又使公務員獲得鉅額的補薪。常委會亦有同感，故建議儘可能提前進行該項調查，使其對私人機構下一趟薪金調整的影響減至最低。雖然常委會認為基於實際原因，一九八二年的公務員薪酬調整仍須以四月一日為生效日期，但仍建議將調查的截止日期提前至一月三十一日。因此，該項調查應包括受查公司自一九八一年四月二日至一九八二年一月三十一日止一段期間內所作的薪酬調整。過往通常被列入調查範圍內的公司，如在該段期間內尚未宣佈及進行薪酬調整者，則不應包括在一九八二年的調查範圍內。至於處理調查所得資料及隨後的行政程序，亦應加以簡化，使有關調整能在四月一日之前或最遲在四月份內得以決定及宣佈。據悉，此乃可行的辦法。

常委會並不同意某些人士的意見，謂公務員薪酬調整的生效日期應改為一月一日。薪酬趨勢調查應反映去年度私人機構的薪酬加幅。將該生效日期提前至一月一日也許有欠妥善，因此舉意味不少受查公司在每年一月進行的薪金調整將不在考慮之列。

## (乙) 薪酬級別

常委會曾接獲意見，謂目前根據三個薪酬級別蒐集調查資料的辦法有欠妥善，並收到各種有關取代措施的提議。是項問題必須詳加考慮，由於時間有限，常委會未能獲致結論，因此建議於一九八二年繼續採用現行的三薪級制。不過，常委會認為應將現行分薪

級制中某點不妥善之處剔除。雖然私人機構中一些僱員的薪酬與政府第一標準薪級及總薪級表和其他相連薪級表底層人員的薪金相若，但有關這兩組僱員的調查資料是分別蒐集的。此種情形在過往導致該兩個組別獲得不同百分比的增薪，因此一旦實施起來，便會導致兩者間既定的比對關係失調。有鑑於此，常委會建議一九八二年的薪酬趨勢調查應將該兩個組別視作同一薪酬級別處理。

#### (丙) 調查範圍

有人會向常委會表示意見，謂目前接受調查的五十間公司並不足以代表本港的各類經濟活動或反映勞動人口的實際分佈情形。常委會同意此點，故雖然知道不可能改變一九八二年的調查範圍，但却認為可使用不同的權衡措施將目前情況加以改善。現時從每家公司獲取的資料是根據該公司的僱員人數予以權衡。常委會建議將該等資料另予權衡，以反映出按照統計處劃分的各類主要職業。

#### (丁) 勞績獎賞及基於外部及內部比對關係的薪酬調整

私人機構薪酬調整所包含的成份大概可分為六個部份，分別反映下列各項因素：

- (一) 生活費用；
- (二) 社會的普遍繁榮及公司的業績；
- (三) 僱員勞績；
- (四) 內部比對關係；

- (五) 外部比對關係或因市值改變而作的調整；
- (六) 升職及調職。

在上述六項因素中，只有第(一)及第(二)項是與每年的薪酬趨勢調查有關，第(三)項則大致上類似大部份公務員每年獲得的增薪點，而第(四)及第(五)項則可視作私人機構中相等於公務員個別職系因常委會所作建議而獲得的薪級調整。至於升職及調職，則不論公務員或私人機構，均屬於每年薪酬調整以外的事。

為求確認此種情況，常委會建議薪俸調查組從該五十間公司蒐集資料時，應盡力鑑辨及報告該等公司在調查期內就上述各個組成部份所作的增薪。此外，應先行考慮剔除該等公司第(三)至第(六)個部份的加薪，然後決定公務員增薪所應依據的百分率。

#### (戊) 公務員及私人機構在附帶福利價值方面的差異

薪俸調查組依照薪酬趨勢調查現時所用方法，向受查公司蒐集資料，從而獲悉其工資或薪金（包括紅利）的變動情況，惟未有適當地一併顧及其所提供的附帶福利。倘私人機構及公務員的附帶福利是大致上相似的話，則此項措施並無不妥。可是，據常委會的顧問公司所提供的數字顯示，就每一個薪酬級別而言，公務員所享附帶福利的價值遠較私人機構者為高。事實上，若按基本薪金的百分比計算，公務員附帶福利的價值最小相當於私人機構同等福利的兩倍。

私人機構僱員及公務員在薪津總額方面有頗大的差異，故如將薪酬趨勢調查數字引用於公務員方面，



該等數字便有被誇大之虞，理由是私人機構在釐訂一項增薪時，往往會考慮到僱員生活費用的增加，而在此方面，公務員受影響的程度有所不同。例如，一間並無提供房屋福利的公司，在加薪時可能會考慮租金的上漲幅度；透過薪酬趨勢調查制度，此項加薪因素便會施於業已享有宿舍或自行租屋津貼一類房屋福利的高級公務員。常委會認為這是現行薪酬趨勢調查制度的一項重大缺點。

常委會認為，當局應採用一項通則，在比較公務員與私人機構的服務條件時，考慮及兩者的薪津總額。常委會認為，雖然在一九八二年大事修改薪酬趨勢調查制度是不切實際，但屆時必須顧及私人機構僱員及公務員間薪津總額的差異，至於如何在該年的薪酬趨勢調查中辦到此點，則有待研究。

舉例而言，據常委會的顧問公司所提供的數字顯示，在一九八一年，屬於或相當於總薪級表中層級別的僱員所享附帶福利的價值，若依照其基本薪金的百分比計算，私人機構職員是百分之十五點五，公務員則是百分之三十二點一。雖然常委會不建議在現行階段將該方面的差距消除甚或縮減，但却認為應設法防止該項差距進一步擴大，因倘若完全套用薪酬趨勢調查所得的數字而不予調整，便會發生此種情況。

要達到此目的，可採納一項可行方法，將下列公式引用於一九八二年薪酬趨勢調查所得的數字：

$$\text{私人機構薪金的變動百分率} \times \frac{\text{私人機構薪津總額}}{\text{公務員薪津總額}} = \text{公務員薪金的變動百分率}$$

舉例而言，倘若採用常委會顧問公司就中層薪酬級別的僱員所提供的數字，及假設一九八二年薪酬趨勢調查顯示私人機構加薪幅度為百分之十五，則引用該公式的效果會如下：

$$15\% \times \frac{115.5}{132.1} = 13.1\%$$

這麼一來，該薪酬級別的公務員的薪金增幅將會是百分之十三點一，而非私人機構的百分之十五，亦即是將薪酬趨勢調查中有關私人機構薪金增加的百分比數字，每百分之一減少百分之零點一二六。

用此公式來調整薪酬趨勢調查的數字，可使現存的差距得以維持而不致擴大，惟引用該公式時，要假設私人機構與政府均提供同樣的薪金。常委會充份了解到使用是項假設將會引致爭論，謂此舉不一定將類似的職位加以比較，因私人機構中類似職位的薪酬額可能較公務員為高，俾能補足其較差的附帶福利。然而據常委會現正進行的另一項檢討所得結論顯示，就薪酬額而論，單是公務員的起薪已較私人機構的優勝得多。此外，常委會謹欲指出，現行的薪酬趨勢調查本身亦非將類似職位互相比較，而只是衡量薪酬在某一個特別薪金水平的變動，然後根據該項變動來調整同一水平的公務員薪金。

常委會亦得悉，顧問公司在計算附帶福利的價值時所根據的假設可能受到非議，顧問公司本身將會首先承認此點。該公司對公務員及私人機構均採用同一假設，故此對雙方的附帶福利皆以相同的方法處理。若使用不同的假設，只要所用方法一致，亦只能改變絕對數值，而不會過度歪曲各種比對關係，或改變公務員所享附帶福利的價值較私人機構者為高的概括性結論。此外，即使有關附帶福利的數字出現較大的誤差，對引用上述建議公式所得結果的影響亦屬有限。

要將私人機構及公務員在薪津總額方面的差距納入一九八二年薪酬趨勢調查考慮之列，上述方法並非不二法門，亦未必是最佳的辦法。有鑑於此，常委會所作建議的要點是，在一九八二年，當局不應讓公務員與私人機構在附帶福利方面的差距再進一步擴大。因此，常委會並不反對採用更佳的方法去達致該項目標。此外，並建議在繼續研究公務員薪俸政策時，對是項問題作進一步考慮。

#### (C) 處理薪酬延遲調整的辦法

根據現行辦法，若有某公司的薪金調整在薪酬趨勢調查期內開始生效，但由於太遲宣佈而致不能列入該年度的調查內者，則在紀錄上有關公司將被當作在該段期間內未有加薪論，惟在衡量調查結果時，其僱員人數却一併計算在內，於是導致該年度的調查結果被壓低，但當此類延遲的薪酬調整被計算入下一年的調整時，便會產生誇大的後果，正如今年的情形一樣。

爲求更準確地反映受查公司的薪酬調整水平，常委會建議，在一九八二年進行薪酬趨勢調查後，全面衡量調查結果時，凡至調查截止日期仍未宣佈薪金調整的公司，均不應包括在內。

### 結論

十二 常委會因此建議，一九八二年的公務員全面薪俸調整應根據一項薪酬趨勢調查而定出，惟該項調查須併納前段所建議的各項改善措施。繼之而發放的增薪應儘可能依照調查結果訂定，惟須顧及在各薪級表內維持適當的增薪點。

十三 常委會擬繼續研究公務員薪俸調整的整個制度。倘本函就薪酬趨勢調查所建議的臨時改善措施獲當局接納，而在一九八二年採用，常委會在研究整體制度時，對該等措施的效果將予以適當考慮。有關此等問題的總結報告，當於日後呈交 督憲察核。謹呈

督憲閣下

公務員薪俸及服務條件常務委員會

主席 鍾士元

委員 陳壽霖

何耀棣

何楊展翹

麥蘊利

孟家華

蘇國榮

宋啓郎

霍加

黃陳善茹

一九八一年十一月二十七日