

第二章 公務員薪俸政策

公務員薪俸政策

2.1 常委會在第七號及第九號報告書內，提出薪酬福利總值的原則，即是在比較政府及私營機構的一般薪酬水平時，將薪金與附帶福利兩者皆列入考慮；這項原則於一九八三年三月獲政府接納。

2.2 第十七號報告書提到，常委會在一九八六年三月間着手籌備一項薪酬水平調查，將公務員與私營機構從事相類工作僱員的薪酬福利總值加以比較。現於下文各段詳述調查的背景及進行經過。

一九八六年薪酬水平調查

2.3 一九八五年八月，政府給予首長級公務員增薪，幅度由6.4%至13.5%；此舉引致非首長級公務員提出同樣的增薪要求。當局於是請常委會就非首長級公務員的一般薪金，是否追不上私營機構一事，提供意見。由於薪酬水平調查需相當時間才能完成，常委會遂採取權宜措施，將一九七九/八〇年度至一九八四/八五年度的薪酬趨勢指標，與同期實際增薪幅度作累積比較。政府根據常委會所得的結果，提出給予非首長級公務員2%的增薪，其後修訂為2.7%，雙方並瞭解到，一項全面薪酬水平調查將會盡快進行。總督會同行政局在一九八六年二月頒令：常委會應在一九八六/八七財政年度內完成一項薪酬水平調查。

2.4 常委會於一九八六年三月，展開一九八六年薪酬水平調查的籌備工作，委聘一間顧問公司——曦士管理顧問（香港）有限公司，負責首先構思一套方法，可將政府與私營機構職位評值和比較，又可以納入薪酬研究諮詢委員會*為評估附帶福利價值所設計的方法；然

*薪酬研究諮詢委員會成立於一九八四年七月，負責就制定附帶福利評值法向常委會提供意見。這個委員會於一九八六年五月向常委會提交報告書後，經已解散。

後負責實際進行薪酬水平調查。常委會於一九八六年四月發出諮詢文件，徵詢各有關方面對調查範圍和進行方式的意見；於一九八六年五月成立一個薪酬水平調查諮詢委員會，負責就調查方法及調查結果的分析提供意見，同時又成立一個薪酬水平調查督導小組，負責監察顧問公司的調查工作。這兩個委員會的工作，詳載於第五章第5.1至5.8段。

2.5 常委會在考慮過顧問公司的提議，與薪酬水平調查諮詢委員會一九八六年七月就調查方法向常委會提交的第一份報告書內所發表的意見，以及各界回應諮詢文件時所表達的意見後，於一九八六年七月向署理總督呈遞薪酬水平調查第一號報告書(第十六號報告書)，就一九八六年薪酬水平調查的建議方法及附帶福利評值方法呈陳建議。這些建議政府於一九八六年八月加以贊同，但亦指明應作出若干修訂。

2.6 隨後，常委會指示顧問公司展開調查。調查工作於一九八六年八月至十月期間進行。顧問公司從政府141個職級中抽選了405個職位(這些職級的人數約佔所有非首長級公務員的人數80%)，又從52間私營機構抽選了1300個職位，以便進行調查。顧問公司於一九八六年十一月向常委會提交一九八六年薪酬水平調查的初步報告書；這份報告書隨後轉交薪酬水平調查諮詢委員會考慮。一九八七年一月，薪酬水平調查諮詢委員會向常委會提交第二份報告書，陳述一九八六年薪酬水平調查的結果以及調查結果的分析。顧問公司經考慮薪酬水平調查諮詢委員會所發表的意見後，將初步報告書修訂，並於一九八七年一月二十日向常委會呈交最後報告書。常委會在考慮過薪酬水平調查諮詢委員會的意見後，於一九八七年二月向署理總督呈遞一九八六年薪酬水平調查第二號報告書(常委會第十八號報告書)，陳述調查結果，以及常委會的意見。一九八六年薪酬水平調查結果顯示：—

- (甲) (i) 總薪級表高/高層薪級全部不同價值職位的薪酬福利總值(當房屋福利按理論最高價值及最高使用率計算時)，較私營機構上四分位值高出頗多；

- (ii) 總薪級表高/高層薪級全部不同價值職位的薪酬福利總值（即使當房屋福利按理論最高價值及使用模式計算時），仍較私營機構當房屋福利按理論最高價值及最高使用率計算時的上四分位值高出頗多。
- (乙)
- (i) 總薪級表高層薪級全部不同價值職位的薪酬福利總值（當房屋福利按理論最高價值及最高使用率計算時），較私營機構上四分位值高出頗多；
 - (ii) 總薪級表高層薪級全部不同價值職位的薪酬福利總值（即使當房屋福利按理論最高價值及使用模式計算時），仍較私營機構當房屋福利按理論最高價值及最高使用率計算時的上四分位值高出頗多。
- (丙) 總薪級表中層及低層薪級薪酬福利總值與私營機構上四分位值大致相等，比平均值高。
- (丁) 第一標準薪級薪酬福利總值較私營機構平均值略低。
- (戊) 總薪級表高/高層及高層薪級公務員的薪酬福利總值與私營機構本地僱員的差距甚大，主要原因是公務員的附帶福利價值遠較私營機構為高，雖然這層薪級的公務員，底薪亦較私營機構平均底薪高出頗多。公務員及私營機構本地僱員房屋福利不同，是構成差距的極大因素，其餘次要得多的因素是公務員的退休及傷殘福利等。即使公務員房屋福利採用理論最高價值及使用模式計算，而非如私營機構房屋福利般按理論最高價值及最高使用率計算，兩者的差距依然甚大。

- (己) 不少在調查範圍內的私營機構報稱有向本地僱員提供多類政府完全沒有提供的附帶福利；此等福利政府即使有提供，質量上亦及不上私營機構。
- (庚) 政府與私營機構不同，高/高層及高層薪級的本地與外籍公務員均獲提供同類附帶福利。公務員福利的形式，與私營機構外籍僱員的福利較為相似。
- (辛) 第一標準薪級公務員的附帶福利，遠比總薪級表或同等薪級人員的福利少。

2.7 常委會於一九八七年四月獲悉，政府已原則上接納一九八六年薪酬水平調查的結果。

一九八七至八八年度薪酬趨勢調查

2.8 一九八七年間，常委會根據以往進行調查所得的經驗，再次檢討薪酬趨勢調查的方法，並向總督提出下述幾項建議：-

- (甲) 一九八七至八八年度薪酬趨勢調查所包括的期間，應由一九八七年二月一日至一九八八年一月三十一日。此外，由於一九八八年二月十七日為農曆年初一，為使農曆新年花紅的有關數據亦能列入計算，故收集數據截止日期應定為一九八八年二月二十三日。
- (乙) 常委會雖然樂於看到各方面不斷努力增強調查範圍的代表性，但卻認為參與調查公司的數目不應太頻密增加，以免使薪酬趨勢失真。因此，曾列入一九八六至八七年度薪酬趨勢調查範圍內的公司應再被採用。
- (丙) 雖然使用行業加權方法頗為引起微言，但常委會認為有必要採用這種加權計算法，使調查的人口與就業總

人口兩者之間的分佈差異，得以拉近；因此，這項方法應繼續採用。

(丁) 在進行一九八七至八八年度薪酬趨勢調查時，應仍舊採用三層薪金級別。

(戊) 現行計算薪酬趨勢指標的辦法應仍舊採用。

(己) 計算薪酬趨勢指標的準則4應予修訂，使有關下列幾類僱員的數據，不致計算在內：

- (i) 月薪超過\$29,910（總薪級表第51點或同等薪點）的僱員；
- (ii) 技工學徒及技術員學徒；及
- (iii) 一月份內在有關公司工作少過正常工作時數75%的僱員。

2.9 上述建議於常委會一九八七年十月三日呈交總督的函件（附錄六）中已有詳述，現全部獲政府接納，並將於一九八七至八八年度薪酬趨勢調查進行時實施。

檢討公務員房屋福利

2.10 總督會同行政局在一九八七年五月頒令：一九八六年薪酬水平調查的結果日後應在公務員的薪酬福利總值中予以反映，同時當局應擬訂方案，用以鼓勵公務員自置居所，並削減或節制政府為本地公務員提供房屋福利的長遠經費開支，提交常委會考慮。

2.11 常委會獲悉，當局已於一九八七年一月成立一個工作小組，負責擬訂日後為本地公務員提供房屋福利的概括原則和建議。工作小組的目標包括：研究現行的房屋福利，並提議新措施，使提供予本地公務員的房屋福利，與私營機構同等僱員所享用的房屋福利較趨一致；鼓勵公務員自置居所，特別是高級和中級的本地公務員；以及削減或節制政府在這方面的長期費用。常委會又獲悉，工作小組已構思了若干一般原則和建議，並提議委聘顧問公司負責構思日後措施的細

節，計算所需及所能節省的費用，以及研究擬議措施在何等程度上可以達成工作小組的目標。此外，顧問公司亦須研究方法，確保在實施新措施後，這方面的經費會有所減少，並就能達致目標的最佳方法，向當局提供意見。

2.12 當局要求常委會就應否原則上接納工作小組的建議，提供意見。常委會審讀過有關的原則和建議，贊同委聘顧問公司依循工作小組建議的方針，去進行一項研究。常委會又要求當局待詳細的建議擬備後，再向常委會徵詢意見。

2.13 此外，常委會又請當局在研究檢討公務員房屋福利時，留意下列各點：—

- (甲) 提倡自置居所的概念對各有關方面都會帶來好處：就公務員而言，可以讓他們享受自置居所的利益；就政府而言，長遠計可以減少這方面的費用；就納稅人而言，長遠計可以減少運用在公務員房屋方面的公帑支出。有鑑於此，任何修訂的措施都應更加着重自置居所積極的一面，這亦是現行檢討工作的其中一個目標；
- (乙) 修訂措施應較具靈活性，其中應納入束縛較少的條款，以增加其吸引力。舉例來說，宜讓公務員在服務期間，隨着升遷以及家庭成員的增加，改善其所居樓宇的質素；及
- (丙) 由於總督會同行政局已經接納薪酬福利總值的概念，以資比較公私營機構的薪酬，現行的房屋福利檢討，應是當局修訂公務員房屋福利水平所邁出的第一步，以減低公務員的薪酬福利總值，使與私營機構較趨一致。大家都明白到計劃須要逐步實施，同時，單比較政府與私營機構所提供的房屋福利水平，或要使兩者直接趨於一致，並不切實可行。

改善第一標準薪級人員的薪酬福利總值

2.14 常委會曾於一九八三年檢討第一標準薪級人員的規定工作時數。鑑於檢討結果確定政府的措施與私營機構的大致相若，常委會遂決定在大約兩年之後再次檢討此事。上一份工作進度報告書（第十七號報告書）提及，當局已進行另一次檢討，並提議將第一標準薪級人員的規定工作時數，由每週淨48小時減至每週淨45小時；對於這項提議，常委會認為應押後至一九八六年薪酬水平調查結果公佈之後，才進一步加以研究，因為常委會預料薪酬水平調查的結果，可顯示第一標準薪級人員的薪酬福利總值，與私營機構同等僱員是否大致相若。

2.15 年內，常委會獲當局告知，總督會同行政局在考慮過一九八六年薪酬水平調查的結果後，頒令向常委會徵詢意見，以決定應否探討減少第一標準薪級人員的規定工作時數，由現時每週淨48小時減至每週淨45小時，並逐漸遞減至最終每週淨42小時；抑或是探討將第一標準薪級與總薪級兩者合併。一九八六年薪酬水平調查其中一項結果顯示，在與私營機構同等僱員比較時，第一標準薪級的薪酬福利總值措施線上各點都比平均值為低；就薪酬福利總值而言，政府薪酬措施以職位價值平均數計，較私營機構的上四分位值約少12%，較其平均值則約少2.5%。

2.16 常委會遂對此事進行研究，並以當局提供的下述兩點準則作為根據：總督會同行政局已大體上接納，首長級薪級表第3點以下公務員的薪金水平，應大致相等於私營機構薪酬措施的上四分位值；以及不可排除考慮其他方法，將一九八六年薪酬水平調查的總體結果，在第一標準薪級人員的薪酬福利總值中加以反映。

2.17 常委會首先考慮將第一標準薪級與總薪級合併是否可行，但決定不應實施這項建議，理由是所需費用過巨；而且建議若付諸實行，第一標準薪級人員的薪酬福利總值會高過私營機構同等僱員的水平，同時更甚者是，會偏離私營機構的措施。

2.18 常委會遂研究其他方法，促使第一標準薪級的薪酬福利總

值，與私營機構相等薪酬級別的上四分位值趨於一致；在研究各項方法後，常委會建議將下述三項措施合併施行：-

(甲) 減少第一標準薪級人員的規定工作時數，由每週淨48小時減至每週淨45小時（屬總薪級表的若干職系人員，現時規定工時若超過每週淨45小時者，亦相應減至每週淨45小時）；

(乙) 將第一標準薪級的薪酬調高3%；及

(丙) 延長第一標準薪級，加設一個薪點。

2.19 常委會考慮過私營機構相等於第一標準薪級類別僱員的每週平均規定工時，以及因支付逾時工作酬金、增設職位及將部分總薪表人員的規定工時同樣減少所引起的財政負擔問題，認為將第一標準薪級人員的規定工時減至每週淨45小時，使其薪酬福利總值增加大約5-6%，是實際可行而又適宜的做法。不過，常委會認為在實行這項建議後，應指示有關部門進行「衡工量值」研究，以期儘量減少支付逾時工作酬金及增設職位的需要。

2.20 此外，常委會知道，如果進一步將規定工時減至每週淨42小時，會使第一標準薪級人員的福利再增加5-6%。不過，有鑑於私營機構所採的措施，而且寧可使員工得到一些現金利益，常委會遂決定考慮其他方法，結果認為，要將薪酬福利總值再增加5-6%，最佳方法是將薪酬調高3%，並在第一標準薪級的頂點增加一個薪點。兩者合併施行，再加上減少規定工作時數，以及提高了價值的新長俸計劃，第一標準薪級人員的薪酬福利總值，便會與私營機構措施的上四分位值大致相等。關於延長薪級方面，常委會建議加設一個新薪點，即第23點，用以延長第一標準薪級。所有在職第一標準薪級人員均可轉按修訂薪級表上高一個薪點支薪，而在二級工人級別的新聘人員，則應仍舊按第1薪點聘用。

2.21 在研究上述建議的生效日期上，常委會建議減少規定工時的措施，應在政府作出有關決定後即日實施，而調整第一標準薪級人員薪酬及薪級表的生效日期，則應為一九八七年四月一日。

2.22 常委會的有關建議，詳載於一九八七年十月二十八日呈交總督的函件內（附錄七）。