

第三章

公務員薪俸政策

(本章論述公務員薪俸政策的方針，包括薪酬福利總值概念，並檢討訂定薪酬的一般考慮因素以及現行檢討公務員薪酬的措施)

1. 薪俸政策的方針

歷史背景

3.1 我們獲悉政府對公務員薪酬的既定政策是：公務員的薪酬及附帶福利，應與私營機構好僱主所給予僱員的大致相若。

3.2 這個維持薪酬大致相若的概念，源於公平比較的原則，即根據大致上可與私營機構相比的薪酬額支薪給公務員，以達到公平薪酬的目標。這個原則最先由一九六五年的薪俸調查委員會訂立。

3.3 一九六八年，政府發表一份公務員薪酬原則及目標的聲明（以下簡稱一九六八年聲明），用下開措詞說明公務員薪俸政策的方針：

「政府有責任維持一個有效率的公務員編制，而且公務人員的服務條件，應是公務員本身及社會人士都認為是公平的」。

3.4 就如何解釋和應用公平薪酬這個概念，政府同意採用公平比較的原則。不過，政府亦明白，未必可在私營機構找到適當的同類工作，跟相當大部分的公務工作進行公平比較。因此政府認為這個原則不應在任何情況下都作為首要的原則。

3.5 不過，一九七一年的薪俸調查委員會不但贊同這項公平比較的原則，而且建議公務員與私營機構在薪酬上大致相若這原則應壓倒其他一切考慮因素，包括內部對比關係。該委員會並採取劃分職類的制度以實施這項原則，但這制度經過實踐證明並不可行。

3.6 常委會於一九七九年進行全面檢討時，重新肯定了一九六八年聲明所述的政策方針。常委會充分理解實施公平比較原則所涉及的

實際困難，故認為公務員與私營機構在薪酬上大致相若的原則，雖然應繼續作為訂定公務員薪酬的一項重要因素，但不一定是「首要原則、壓倒一切的原則或最主要的考慮因素」。常委會另外以下述措詞闡明公務員薪酬的首要原則：—

「薪金應足以吸引及保留合適的人才，使他們繼續為社會人士提供有效率的服務」。

3.7 常委會於一九八六年應政府的要求，進行一項薪酬水平調查，以確定公務員的薪酬，是否與私營機構從事同類工作的僱員所得的大致相若。職方對這項調查的方法有保留，並對所得結果有爭議。其後，由於一九八八年的公務員薪酬調整額引起爭議，總督於是委任一個調查委員會，研究上述問題。

3.8 當局在提交調查委員會的意見書中指出，公務員與私營機構在薪酬上大致相若的原則，是訂定公務員薪酬的指導原則，雖然其他的因素，例如需要吸引及保留合適的人員、維持員工士氣等等，亦必須顧及。

3.9 調查委員會在一九八九年三月發表最後報告書，建議當局定期進行薪酬水平調查，以達致把公務員薪酬維持於公道水平的目標。

與私營機構薪酬大致相若的原則

3.10 明顯地，薪俸政策方針的重點在過去十年間已有所改變，即由維持公務員薪酬有足夠吸引力以聘請和保留合適的人員，轉為確保公務員與私營機構在薪酬上大致相若。

3.11 我們認為公務員薪酬與私營機構大致相若的原則，不論作為薪俸政策的首要原則或方針，都有嚴重缺點。一九六五年的薪俸調查委員會以下開措詞訂定公平比較的原則：「若果可以在政府及私營機構找到相當大數量的人士從事十分相似的工作時，該等公務工作的薪酬，應盡可能與外界同類工作相若...」。這項原則在應用上有兩種解釋。第一，個別職系的人員，不時引用這項原則，以私營機構類似職位據報得到較高薪金為論據，來支持他們的加薪要求。另一種解釋

是，公務員薪酬的一般水平，應與私營機構大致相若。這個解釋為一九八六年薪酬水平調查所採用。我們認為，兩種解釋在實施上都有問題。

(a) 個別職系與外界的比較

3.12 過去曾經多次嘗試在私營機構找尋與公務員相若的工作，俾在薪酬上互相比較。但結果顯示，只有少數公務員職系，在私營機構有類似的工作，從而可作真正比較。這種情況現時並無跡象顯示有任何重大的改變。這說明，只有少數公務員職系，可與私營機構進行工作對工作這種方式的比較。其餘的公務員職系，要進行同樣的比較，便有實際困難。

3.13 其次，私營機構的薪酬由於受到市場力量的直接影響，其調整次數很可能比較頻密。相對而言，由於政府必須確保公共服務的延續性，公務員薪俸制度是比較劃一和穩定的。但若要維持與私營機構薪酬相若，個別職系便須因應私營機構同類工作的薪酬變動更頻密地調整薪酬。這樣，公務員的薪俸制度便會變得較為反復不定。

3.14 再者，如果嚴格引用這項原則，可能擾亂確立已久的內部公平對比關係，從而損害公務員的士氣和穩定性。因為只有受市場力量直接影響的公務員職系獲得較高薪金，也許對某些職系不公平：這些職系在工作上的要求可能同樣嚴格以及所肩負的責任同等重要，只不過由於它們不受市場力量直接影響，它們的價值便不能充分得到認可。

(b) 一般薪酬水平大致相等

3.15 同樣，要維持公營及私營機構的一般薪酬水平大致相等，亦有實際困難。公平比較原則背後的基本概念是：公私營機構類似的工作應按大致相同的水平支薪。在比較公私營機構的一般薪酬水平時，必須顧及按同等薪酬水平支薪的工作是否大致相若。要達到這個要求，採用的比較方法必然是籠統概略的。因此，當比較所得的結果對某些職系員工不利時，若試圖維持公私營機構薪酬水平之間的相等關係，便會引起反對。他們會力陳有關結果對他們的職系並不適用。

3.16 此外，依據一個刻板界定的私營機構薪酬水平來訂定公務員的一般薪酬水平，並將後者維持在此水平，是否在任何情況下都符合

薪俸政策的方針－即薪酬應足以聘用和保留合適的人員以維持一個有效率公務員編制，仍值得商榷。

相若概念的適當看法

3.17 本會在第一號報告書中已指出，以公平比較原則的概念作為訂定公務員薪酬的首要及壓倒一切的原則，只能在理論上成立，而難以付諸實行。十年後的今天，這個論點仍然正確。事實上，在過去數年間，由於過分強調公務員與私營機構的薪酬必須維持大致相若，使政府與屬下員工，就如何維持公務員與私營機構的薪酬在價值上大致相等，產生爭議。我們仍然確信：公務員薪俸政策的首要方針，應該是吸引和保留合適的人才，俾能在執行職務時發揮效能和效率。

3.18 鑑於政府必須在招聘合適職員上與私營機構從同一人力來源競爭，加上訂定公務員薪酬的制度必須得到公眾人士的信任，我們認為與私營機構進行公平比較，應繼續作為訂定公務員薪酬的一個重要因素。不過，如第一號報告書所曾述明，我們重申：這不一定是首要原則、壓倒一切的原則或最主要的考慮因素。

公務員人力資源管理政策

3.19 經過初步分析公務員所提交的所有意見書後，我們清楚看到，部分涉及個別職系的問題，並非純粹關乎薪酬；在這種情況下，若僅以改善薪酬為基本辦法，必定不能妥善解決問題。這些問題可能涉及公務員人力資源管理的其他範疇，包括管理制度及措施（如組織架構、紀律）、員工關係（如諮詢架構、員工福利）、職員的培訓及個人發展等等。我們覺得，要使公務員保持工作效能和效率，單憑制定一個適當的薪俸政策，不可能達到目標。因為人力資源管理的其他範疇，也必須兼顧。弄清這方面的關係，可使我們在今次檢討中，以正確的觀點研究個別職系的問題。

薪酬作為激勵員工的措施

3.20 有相當數量提交意見書的人士指出，激勵員工應列為薪俸政策的一項方針。他們力稱，鑑於一九九七年的主權移交帶來不明朗的前景，加上市民對公務員的期望越來越大，激勵員工更形重要。撇開

這些因素，我們仍認為激勵員工去改進工作表現，實有必要，因此它應與招聘和保留人手一併列為薪俸政策的基本方針。

3.21 總括來說，我們認為公務員薪俸政策的方針應如下：—

「提供足夠的薪酬以吸引、保留及激勵合適的人才，為市民提供有效能和有效率的服務。這個薪酬應是公務員本身及他們所服務的市民都認為是公平的」。

在上述準則下，與私營機構薪酬大致相若的原則，是訂定公務員薪酬的一個重要因素。

II. 薪酬福利總值概念

3.22 上文所重申的公務員薪俸政策方針，要求把公務員薪酬定於一個適當水平，以期吸引、保留及激勵員工。就此而言，薪酬一詞是指包括薪金及附帶福利在內的薪酬福利總值。

3.23 應用「薪酬福利總值」概念，是把制定薪金及福利政策的各項因素綜合為一整體看待。目的是在薪金及福利的整體規劃上保持適當的配合，並建立一個架構俾根據僱主與僱員的需要而調整薪酬福利的不同組成部分。每一組成部分對僱主的支出以及對僱員的得益都須加評定，以期保持薪酬福利的各個組成部分適當均衡。要評定薪酬福利中各部分的最佳組合，僱主應從本身以及僱員的角度來考慮，即：希望所提供的薪酬待遇達到什麼目的、如何可以符合機構的需要和個別僱員的期望等。

3.24 在現行公務員薪俸政策下，薪酬福利總值概念只有較狹窄的應用。它僅特別規定在比較政府與私營機構的薪酬時，必須考慮薪金與福利合計的總值。依據與私營機構大致相若的原則，公務員的薪酬福利總值應與私營機構僱員所得的大致相等。

3.25 一九八六年的薪酬水平調查，初次嘗試應用這個概念。在進行該項調查時，薪酬福利總值是指一個金錢數值。它反映包括薪金及附帶福利在內的薪酬總值。以實物提供的福利皆以現金價值折算，然後把各項附帶福利的現金總值與薪金相加，最終得出的數字便用來與私營機構進行比較。

引起的問題

3.26 一九八六年薪酬水平調查應用薪酬福利總值的方式，引起了不少爭議。我們從多份意見書中，了解到公務員普遍覺得部分福利項目在理論上的價值，僅反映僱主在這些項目所支出的費用，而它們在接受者眼中的價值，卻要少許多。職方認為政府提供福利的方式有欠靈活，以及對接受者諸多限制，是造成這個差距的原因。因此，多份意見書都力稱，雖然在訂定薪酬水平時應把附帶福利也列入考慮，但應相當大幅度扣減這些福利的價值。

3.27 另一點爭議關乎薪金與福利之間的基本差別。由於每項附帶福利都有既定用途，個別福利項目的價值，並不一定相等於同一金額的薪金。換言之，薪金與福利之間並不存在自動互換關係。因此，把兩者用算術方法相加後作比較，未必恰當。

3.28 這些問題的根本原因，看來在於過去應用薪酬福利總值概念時，過度着重於訂定薪酬總值的水平。如上文第3.23段所述，構思這個概念的目的，是建立一個架構，俾根據僱主與僱員的需要而調整薪酬福利中不同的組成部分。除了設定一個適當的薪酬總值水平外，保持薪酬總值中各個部分適當均衡，亦同等重要。為此，有關福利項目對僱主的費用支出以及其對僱員的價值，皆應適當評定。

薪酬福利總值概念的應用

3.29 從公務員表達的意見可見，政府作為僱主在個別福利項目（尤其是房屋福利）支出的費用，與在接受這些福利的員工眼中它們的價值比較，兩者似乎有差距。因此，應用薪酬福利總值概念，除了必須探討主要關乎政府費用支出的薪酬福利總值水平外，還要同樣着重研究僱員的需要。這包括：在設定的薪酬總值水平上力求薪酬福利中各個部分保持適當均衡，並且提供更多選擇和更為靈活的安排。

3.30 此外，我們認為單憑公營與私營機構的薪酬福利總值出現差距，而調整公務員薪酬福利中的薪金部分，並不恰當。有關方面應對薪酬福利的各個組成部分進行仔細檢討。如必須作出調整，應該更改薪酬福利中適當的項目。

3.31 因此，若要有意義地應用薪酬福利總值概念，必須首先訂出公務員的薪酬福利中各組成部分的適當均衡比例。這項工作需要相當時日才能完成，而現時的急務是把政府在福利項目的支出，跟享用福利的員工眼中它們的價值，二者之間的差距減少。我們建議，當局第一步應探討可否較為靈活地提供福利，例如讓公務員選擇以實物或以現金接受某項福利，並放寬一些加諸接受者的限制。這樣做的目的，是在費用支出不變的情況下，讓接受有關福利的員工得到最大的價值。我們相信這對政府實施薪酬福利總值概念，會是一個良好的開端。再者，就達至吸引、保留及激勵人員的目標而言，這亦更具效益。

III. 訂定薪金水平的一般考慮因素

內部與外部對比關係

3.32 我們已重申，公務員與私營機構大致相若的原則，應作為訂定公務員薪金水平的其中一個重要因素。另一個重要因素是個別職系的內部薪酬對比關係。像政府這樣的龐大機構，既提倡從內部晉升職員，又有條件讓員工在機構內發展終生事業，因此在訂定薪酬上，內部對比關係或差別應佔相當的比重。這是因為公務員傾向於關注內部的公平對比，甚於對外比較，特別是公務員行列所要求的技能往往並不容易為私營機構所轉用。

3.33 雖然內部與外部對比關係皆重要，但在訂定薪酬的過程中，二者經常出現矛盾。如上文第3.14段所指出，基於與私營機構有差距而加薪予某些職系，對其他一些受市場力量影響程度較少的職系未必公平，因為這些職系的工作要求可能同樣嚴格以及所肩負的責任同樣重要。另一方面，雖然內部對比關係事關重要，我們認為在特別情況下，當市場力量及政府服務的需要，導致對某些職系所要求的技能和專門技術的需求，較其他一向被視為同等的職系的需求為大時，便應適當地靈活處理。在內部與外部對比關係之間維持適當的均衡，正是困難所在，但畢竟是正確的方針。

薪酬措施

3.34 我們一般觀察到，私營機構的薪酬措施較為靈活及較易就市場變動作出回應。此外，這些機構往往按員工的工作表現而論功行賞，並且較為著重僱員的需要。在規模較小的私營機構，情況尤其如

此，因為它們更加着重個別員工的表現。相對而言，公務員的薪酬措施就比較劃一和標準化。政府主要採取提升人員的方式來酬報員工的功績，而根據市值的一般變動來調整僱員薪酬，通常僅每年一次。

3.35 上述在薪酬措施方面的差別，不一定表示公務員經常處於不利的位置。值得留意的一點是：雖然在經濟蓬勃的年份，私營機構僱員的景況可能較公務員為佳，但當經濟轉趨下坡的時候，後者卻可維持比較穩定的收入和工作。

3.36 就公私營機構進行比較而言，公務員較為適宜與規模較大、根基較穩的私營機構相比，因為政府本身是一個擁有數目龐大員工的僱主。此外，比起那些規模較小的公司，這類機構的薪酬措施比較有系統和穩定，亦因此與政府機構較為相近。

3.37 部分人士又在意見書中指出，公營與私營機構僱員在薪金遞增方面，步速不同。他們認為在私營機構中，具備有關經驗的僱員通常比沒有經驗者薪金高出不少。但是，政府機構的情況則相異，公務員通常按本身的薪級表，每年獲得數額大致相同的增薪。我們知悉這種差別確實存在，故此以往訂定薪金基準時，已顧及此情況。我們認為在訂定公務員薪酬時，應繼續顧及公私營機構所採取的不同措施方針以及所訂立的不同要求，並且應該研究怎樣適當處理這些差別。

升級機會

3.38 我們明白，升級機會是員工至為關注的問題；從我們收到大量意見書論及此點，便可以證明。不少人士抱怨政府機構的升級機會欠佳，並認為他們的薪酬應定於較私營機構為高的水平，俾作補償。

3.39 我們無法找到確實的證據，證明公務員的升級機會比私營機構僱員普遍為差。據我們看，問題的成因，似乎在於私營機構僱員的流動性較大，而政府則鼓勵公務員按部就班地發展，並在政府機構內發展終生事業。公務員在達至薪級頂點後，必須晉升較高職級，才可以繼續獲得遞加薪金。我們認為須加研究的問題是：應否及如何防止公務員流失，特別是那些表現優良、富有經驗而且進取心強的公務員。後者可能因為困於某一職級而在可見將來沒有機會晉升較高一級。

而離職。由於政府的政策是鼓勵員工在政府機構內發展事業，並在通常情況下從內部提升人員，這些公務員實在是政府的珍貴資產，因為他們經驗豐富，可以維繫服務的延續性，是政府賴以擔任所屬職系較高級職位的人才。我們覺得公務員的薪酬，與私營機構相比，必須具有足夠的吸引力，方能保留合適的人員。

職業保障

3.40 政府作為僱主，差不多沒有可能破產，而基於節約理由裁員，也極不常見。在這方面，公務員比一般私營機構的僱員，享有較佳的職業保障。在訂定公務員薪酬水平時，我們認為職業保障是個值得列入考慮的因素。

3.41 此外，亦有人提出，公務員極少因為工作不夠勤奮、效率不佳或者犯了錯失而被撤職，而且由於薪酬與工作表現沒有連繫，他們的實際收入也極少受到影響。在很大程度上，這點意見是有根據的。不過，我們相信，在訂定薪金水平上把這個因素列入考慮，不會有效糾正情況，且也許是個錯誤的做法。從薪俸政策方針的角度來看，實施這個措施可能會傳達負面的信息，不會有助招聘及保留優良而責任心重的員工。我們建議採取行政措施來改善有關公務員工作表現的管理。第六章將會詳細探討這個問題。

轉變所帶來的壓力

3.42 不少人士在意見書中指出，公務員近年不斷面對各種轉變，包括推展代議政制、公共服務私營化和各類改革，例如「衡工量值」檢討，而致所承擔的責任加重。再者，由於政府實施資源分配方面的改革，公務員增長幅度受到限制，儘管在同一時期，市民對政府擴大服務的期望越來越大。他們在意見書中力稱，各類轉變使公務員備受壓力；更甚者，面對一九九七年的主權移交，部分公務員感到疑慮和擔憂。因此，提高公務員士氣，極其重要。

3.43 我們大體上同情這些人士的看法。不過，我們覺察到私營機構的僱員亦同樣因各種轉變而承受壓力，雖然轉變的類別或程度與公務員所面對的不一定相同。然而，我們認識到，為了在九七過渡期間確保公務員忠於職守、維持穩定和有效運作，實有必要把這些因素列入考慮。

個人自由的限制

3.44 許多提交意見書的人士指出，公務員備受種種規例約束，導致在個人的活動或選擇上受到拘限，例如兼職工作、借貸、旅遊、投資、接受餽贈等等。我們同意在某程度上，這類對個人自由的限制，或會對有關員工造成不便及導致其失去賺取較多入息的機會。在適用範圍內，我們在訂定薪金水平時會恰當考慮這類限制，並主要以其影響公務員的程度有多大為根據。但是，我們必須補充一點，私營機構僱員亦在不同程度上，受到其中某些限制的約束；因此，這種情況並非公務員所獨有。

3.45 在適當的情況下，上文第3.34—3.44段所述的因素，跟與私營機構進行薪酬比較所得的結果，應該一併考慮，從而訂定公務員的適當薪金水平。不過，若要指定任何一項因素在訂定薪酬上應佔多少比重，會極度困難。我們重申常委會第一號報告書內所述的意見：鑑於本港公務員編制如此龐大、結構如此複雜和多樣化，若然試圖採取一成不變的刻板公式來訂定公務員薪酬，是不切實際的。我們堅信，檢討所有有關因素然後作出最合適的判斷，才是正確的方法。

IV. 公務員薪酬檢討制度

3.46 上文第3.7段曾提及總督於一九八八年委任一個調查委員會，研究包括一九八六年薪酬水平調查的方法以及有關事宜。該委員會在其最後報告書中建議，以工作對工作的比較為基礎的薪酬水平調查，應每三年進行一次，以決定公務員相對於私營機構的適當薪酬水平，同時這類調查應作為公務員薪酬訂定制度的基礎。

3.47 對於上述建議，我們有所保留。我們於一九八九年三月二十三日致總督的函件（載於附錄辛）中提議，在詳細評定所牽涉的問題之前，不應通過實施建議中的制度。政府其後決定對調查委員會有關薪酬水平調查制度的建議予以備案，而未有通過實行。

3.48 擬議的薪酬水平調查制度是否實施，將會影響我們就公務員薪酬結構所作的建議。因此，我們再進一步研究有關實施擬議制度的可行性。經過詳盡商議之後，我們作出結論，認為先前所表達的保留態度是正確的，同時擬議的薪酬水平調查制度不應採用。大體上，我們對擬議的制度有下述的疑慮。

3.49 首先，我們擔憂實際上無法找到足夠的私營機構同類工作以進行工作對工作的比較。事實上，這個存在已久的困難，正是一九八六年薪酬水平調查採用按因素計算點數方法的背後原因。

3.50 其次，我們留意到，調查委員會認為公務員與私營機構的薪酬水平保持大致相若，比其他一切因素重要。從該委員會建議進行薪酬水平調查的頻密次數，以及主張以這類調查作為薪酬制度的基礎，便可看到這一點。我們在本章前文，已力陳內部與外部對比關係，都應該是訂定公務員薪酬的重要因素。我們不認為經常調整外部對比關係，而引致干擾內部對比關係，會對維持公務員編制穩定有任何好處。

3.51 最後，我們理解到，擬議的制度將會導致公務員薪俸結構、員工諮詢及薪酬訂定方面的現有模式，產生相當大的變化。然而，基於上文提及的各種困難，並無保證新的制度比現行的更能有效配合薪俸政策方針，而且，從公務員對這項建議所表達的保留意見，亦無保證這項建議會較易為職方所接受。

3.52 我們堅信，首要關注的問題，是確保從現在至九七年的過渡期，維持一個穩定的公務員編制。因此，我們認為任何改善公務員薪俸制度的建議，都應審慎施行，而且最好建基於現行制度上。

3.53 在這個前提下，我們曾對現行的公務員薪酬檢討制度，詳加探討。現行的制度包括下列環節：—

- (a) 定期全面檢討薪俸結構；
- (b) 在有需要時，檢討個別職系或職系組別的薪金及結構；
- (c) 在有需要時，檢討個別的附帶福利項目；及
- (d) 每年根據私營機構薪酬變動的幅度來調整薪級表。

如上文第3.33段所解釋，內部與外部對比關係這兩個考慮因素，是常有矛盾的。鑑於兩者皆是訂定薪酬的重要因素，我們認為若要大幅調整這些對比關係，應通過一次全面薪俸結構檢討進行。此舉會確保各項有關因素都可以充分獲得考慮，而且得以仔細權衡處理。為了加深

了解現時訂定薪酬的制度如何運作以及弄清可能存在的混淆情況，現於下文各段詳述現行制度每一環節的方針和功能。

(a) 定期全面檢討薪俸結構

3.54 全面檢討薪俸結構的目的，是確定公務員的適當薪酬結構以及個別職系的正確薪金水平，以符合薪俸政策的方針：即招聘、保留及激勵合適的人員。在檢討過程中，必須顧及私營機構的有關措施、內部對比關係以及其他迎合政策方針的有關因素。就與私營機構進行公平比較而言，全面檢討後確定的公務員職系薪金水平，不論個別或整體來看，都應視為相對於私營機構薪酬的適當水平。

(b) 檢討個別職系的薪金及結構

3.55 在兩次薪俸結構全面檢討期間，如有需要，為迎合薪俸政策的方針，亦應檢討個別職系或職系組別的薪金和結構，以因應情況的轉變。

(c) 附帶福利的檢討

3.56 各項附帶福利應在有需要時予以檢討。不過，訂定某項福利應予提供的正確水平，不應純粹從薪酬角度去研究；亦須考慮從社會政策或公務員人力資源管理政策出發的其他因素。因此，公務員相對於私營機構的薪酬福利水平，不一定只受到有關薪酬的因素影響，而可能涉及社會或人力資源管理等較為廣泛的政策方針。

(d) 每年調整薪級表

3.57 每年對公務員的薪級表作出調整，目的是在兩次全面檢討薪俸結構之間的年份，維持公務員跟私營機構僱員在入息水平上的對比關係。這類調整最先於七十年代初期實行，當時本港首次遭受物價飛漲的沖擊。起初，調整薪酬是以生活費用數據作為根據。其後，政府決定這類調整應同時顧及本港的經濟狀況，因此認為採取一個純參考物價指數決定調整額的制度，並不恰當。政府的觀點是：當經濟好景時，公務員應該分享成果；但如果經濟衰退，公務員亦應共渡困境。

因此，他們的加薪數額，不應高於私營機構僱員在同一年度中所得的平均加薪幅度。

3.58 現時，這類調整以薪酬趨勢調查作為根據，在這個制度下，每年按私營機構在過去一年間的平均薪酬變動，編訂指標。這樣，便可在考慮公務員的薪酬調整幅度時，把生活費用及本港一般經濟狀況在過去一年的變動，也列入計算。採用薪酬趨勢指標作為調整公務員薪金的根據，可確保調整的幅度與私營機構僱員平均所得的大致相若。此外，最終訂定的薪酬調整額，亦須考慮其他因素，例如財政開支方面的限制等。

3.59 薪酬趨勢調查制度實施的根據，是假定了經過一次薪俸結構的全面檢討後，公務員薪酬相對於私營機構而言已定於適當的水平。

3.60 每年的薪酬趨勢調查，可以把私營機構因應經濟繁榮或勞工不足等市場力量作出的一般薪金變動，反映出來。假使薪酬趨勢調查正確進行，在這個制度下每年對公務員薪級的調整，應大體上使政府與私營機構之間的薪酬水平，回復原來的對比關係。當然，在若干情況下，有職系會特別受到市場力量影響，而致在招聘或保留人手方面，甚至這兩方面皆出現問題。有需要時，這些職系應予個別檢討。

3.61 總的來說，現行制度包含上文所詳述的四個環節，已為檢討公務員薪酬提供一個合理妥善的架構。我們相信，這個制度在情況不斷轉變下，仍可確保訂定公務員薪酬時能符合政策方針。因此，我們贊成保留這個制度。不過，我們將經常檢討它，並適當地提出改善建議。