

## 第五章

### 檢討外部薪酬對比關係

(本章探討幾種可以把公務員薪酬與私營機構互作比較的方法，並說明今次檢討所採取的方法)

5.1 我們已在第三章建議，公務員與私營機構大致相若的原則，應繼續作為訂定公務員薪酬的一個重要因素。因此實有必要在今次檢討中進行薪酬比較調查。在首階段工作中，我們致力於制定調查的方法和安排這項調查順利進行，以期我們下一階段研究個別職系的薪俸結構時，已有調查結果可參照。

#### 進行比較時要面對的問題

5.2 根據公平比較的原則，政府與私營機構中十分類似的工作，應儘可能獲得相同的薪酬。在應用這個原則上，最常提出的問題是：是否真正可以找到這樣的工作來作有意義的比較。這個問題又可分為兩方面：—

- (a) 公私營機構中職銜相同的工作，往往經仔細審核後發覺兩者並不相若。針對這點的一個回應，是必須確定同類的工作以供比較。然而，許多公務員職系根本不能在私營機構找到同類工作。因此，這些職系不能與私營機構直接比較。即使對那些在私營機構有同類工作的職系來說，被選定作比較用的私營機構工作，亦未必可以涵蓋該職系的全部各類工作。另一個方法是採用因素比較法，但一九八六年薪酬水平調查的經驗顯示，對這種方法仍有許多爭議。
- (b) 公私營機構的薪酬政策和聘用條件，有相當大的差別。在進行比較時，極難將這類差別數量化。唯一可行的解決方法，便是在研究如何把比較結果用來訂定薪酬時，考慮這些差別，然後作最佳的判斷。

## 概括指標與精確指標

5.3 在今次的薪酬比較調查中，我們首要考慮的問題，是如何在個別職系的薪酬中反映有關結果。如果目標是取得精確的指標作為訂定每一職系薪酬的基礎，所採用的調查方法必須十分精確。而且在進行調查的整個過程中，必須詳盡諮詢有關公務員的意見。另一方面，如果有關結果只是作為反映私營機構情況的概括指標，一如本會一九七九年的檢討，那麼便可採取比較概略的方法。這亦可使到調查結果更為靈活地應用。鑑於前文所論述有關進行比較的技术問題，我們已決定今次的檢討，應以取得反映私營機構情況的概括指標作為目的。

## 進行比較的基本方法

5.4 這裏涉及兩個主要問題。一是關乎進行比較的方法。另一則與用作比較的項目有關。

## 比較的方法

5.5 本會於一九七九年的檢討中，考慮過兩個連繫政府與私營機構薪酬的方法：—

### (a) 學歷比較法

這個方法先選出一系列以某指定學歷為正常聘任條件的私營機構的工作。然後，所有要求具備類似資歷才獲錄用的公務員職系，便會參照這些私營機構工作的薪酬來訂定其本身的薪酬。實際上，這牽涉到為每一項主要學歷劃定一個基準薪金點，作為訂定公務員入職職級起薪額的基礎。

### (b) 核心職系法

首先是選出多份可與私營機構工作完全地及公平地比較的公務員的工作。這些工作所屬的職系，將成為「核心職系」。所有其他公務員職系，將依據若干指定的準則連繫它們。然後，與核心職系相若的私營機構工作的薪酬，便會用來訂定核心職系和所有連繫職系的薪酬。

常委會當年認為學歷比較法較為便捷，因而加以採用。

5.6 在今次檢討中，我們曾考慮下列的比較方法：—

(a) 逐一職系進行因素分析法

每一公務員職系的外部對比關係都個別檢討。首先是確定哪些私營機構工作，跟指定公務員職系在功能上有若干地方相似，但不必完全相同，而且通常由具備相似學歷的人士擔任。然後採用按因素計算點數的方法，把這些工作與有關的公務員工作互相比較。凡私營機構的工作按因素計算的點數跟該職系的工作所得點數歸入同一幅度者，它們的平均薪酬便作為訂定此一職系薪酬的依據。這個方法有下列優點：—

(i) 這方法應可以涵蓋大部分公務員職系；如有例外者，可依據內部對比關係及其他有關因素來訂定薪酬；及

(ii) 公平比較的原則，可應用於點數相若的工作。

不過，這個方法亦有相當多弊端：—

(i) 在實行上極其耗費時間；

(ii) 這個方法會為個別職系訂出精確的指標，那麼在訂定薪酬上便減少迴旋餘地；及

(iii) 一些現存的內部對比關係，可能有所更改。

(b) 核心職系法

這個方法的主要優點，是可以減低用作比較的私營機構工作的數目，並可聲稱，用作比較的工作，都是真正相若的。不過，它亦有下列缺點：—

- (i) 核心職系以外的職系，不能與私營機構互作比較；
- (ii) 要得到職方同意哪些工作應作為核心職系以及哪些職系應跟它們連繫，可能相當耗費時日；
- (iii) 視乎連繫的情況而定，內部的對比關係可能受到擾亂；及
- (iv) 進行比較後所得的結果，亦會是相當精確的，那麼在訂定公務員薪酬上也較少彈性。

(c) 學歷比較法

學歷比較法的優點如下：—

- (i) 可顧及以往依據學歷比較法訂定的內部對比關係；
- (ii) 在調整公務員薪酬上可容許若干程度的彈性；
- (iii) 基於第 (i) 及 (ii) 點，這個方法引起爭議的可能性較少，亦因而可以盡快實行。

學歷比較法的主要缺點，卻是把與私營機構大致相若的原則用於廣泛系列但並非必定相若的工作。

5.7 我們在商議當中，考慮過以下幾點重要的因素：首先，為了在薪酬訂定過程中有較大彈性，我們選擇採用概括的指標而不是精確的指標。其次，我們深知有必要使公務員架構保持延續和穩定。再者，我們覺得採用一個較為簡單直接及較少引起爭議的比較方法，能夠成功推行及得到接納的機會也較佳。經仔細研究各項有關因素後，我們決定，上次檢討所採用的學歷比較法，應繼續作為今次與私營機構進行比較的基礎。

5.8 如同一九七九年檢討一樣，採用學歷比較法進行比較的主要目的，是確定公務員入職職級起薪額的基準。然而，我們認為在可能的情況下，也應收集跟公務員高層職級相若的私營機構薪酬資料。

5.9 既然差不多所有公務員職系，都已依據入職學歷而歸入不同的組別，那麼在學歷比較法下，每一學歷組別理應各自作為一項調查主題。此外，與私營機構作比較的公務員工作，應代表個別組別，而非個別職系。按照我們的方法，用作相互比較的公私營機構工作，乃依據功能以及入職學歷條件是否相似來挑選。獲選定的私營機構工作起薪額的數據，將用來訂定有關公務員學歷組別的概括指標。這樣，該學歷組別內各職系的入職職級，就可以參照這些概括指標來決定起薪額。

#### 用作比較的項目

5.10 另一個問題，是關乎什麼項目應該納入比較範圍。一九七九年的檢討只收集私營機構有關薪金的數據。要應用薪酬福利總值的概念，公私營機構在提供附帶福利方面的差別，應被列入考慮。但是，如一九八六年薪酬水平調查的經驗顯示，要把這些差別列入考慮，主要困難在於如何可以公平和一致地評估附帶福利的價值。這是因為公私營機構所提供的附帶福利種類繁多，而提供的方式也有不同。此外，我們又知道，現時政府在部分福利項目的支出，跟接受這些福利的公務員眼中它們的價值，兩者之間存有差距。種種問題使到如何應用薪酬福利總值概念，備受爭議。除此之外，我們在第三章文內亦曾建議：在應用這概念之前，我們應先檢討公務員薪酬福利總值的每個組成部分，力求各個部分保持適當均衡。

5.11 儘管存有種種困難，我們認為在訂定公務員的薪酬水平時，應把公私營機構在附帶福利方面的差別列入考慮。經考慮第5.10段所論及的各點問題後，我們認為在進行薪酬比較調查中，應同時收集有關私營機構附帶福利的資料，但與薪金部分分開收集，而且不對那些以實物提供的福利，以現金價值折算。這樣，我們可以掌握公私營機構的大概情況，並在適當考慮它們的差別後，提出薪金水平的建議。