

就一九八八年公務員薪酬調整及
有關事宜調查委員會最後報告書
向總督衛奕信爵士提供意見的函件

香港總督
衛奕信爵士，K.C.M.G.

總督先生：

調查委員會最後報告書

總督先生曾委任一個調查委員會，對一九八八年公務員薪酬調整及有關事宜進行研究；該委員會現已提交了最後報告書。

2. 鑑於該報告書所載的調查結果和建議，與常委會職權範圍內的事務有關，我們就此提出一些意見。茲於下文各段撮述我們對主要問題的看法；詳細的意見則載列於本函附件。

一九八六年薪酬水平調查

3. 我們同意，在某程度上，一九八六年薪酬水平調查已因其後的發展而可以擱置。

日後訂定薪酬的方法

4. 我們認為調查委員會建議採用的薪酬水平調查制度，是一種全面職系檢討。它類似一九七一年薪俸調查委員會所建議的「劃分職類調查」制度，但後者已經過實踐證明並不可行。

5. 我們經過仔細考慮後，認為擬議的薪酬水平調查制度，對公務員薪酬訂定方法、薪俸結構及員工諮詢的現行模式，具有深遠影響。因此，我們建議在詳盡評定有關影響之前，不應通過實施擬議的制度。

附錄 E (續)

薪酬趨勢調查

6. 我們重申，本會贊同在薪酬趨勢調查制度中使用薪酬趨勢總指標。調查委員會建議扣減公務員遞增薪額的方法，雖然會導致扣減幅度比我們以往建議的為小，但如果當局與職方按這個基礎達成任何協議，我們亦不會反對。

7. 對調查委員會建議取消現行採用行業加權數以調整薪酬趨勢指標的做法，我們並無反對。

公務員薪俸及服務條件常務委員會
主席高登暨全體委員

一九八九年三月二十三日

常委會對調查委員會最後報告書的詳細意見

一九八六年薪酬水平調查

我們知悉，調查委員會的結論是「可以合理地推想，一九八六年薪酬水平調查的結果，大致上反映了實際情況。」我們又同意，不應單憑一次概略的薪酬水平調查，決定公務員的薪酬水平。事實上，這符合本會第一號報告書所申明的原則：公務員與私營機構大致相若的原則，不一定是訂定公務員薪酬的首要原則、壓倒一切的原則或最主要的考慮因素。自這項調查於一九八六年進行以來，本港的就業和工資情況都已有轉變，況且政府最近亦決定進行一次公務員薪俸結構的全面檢討，有鑑於此，我們同意在某程度上，一九八六年薪酬水平調查已因其後的事態發展可以擱置。

日後訂定薪酬的方法

2. 調查委員會認為薪酬水平調查應作為公務員薪酬制度的基礎（最後報告第5.6段），並認為一直以來，當局偏重於利用薪酬趨勢調查制度，來訂定本港公務員的薪酬（最後報告第5.7段）。我們認為上述觀點並非完全正確。

3. 事實上，現行的公務員薪酬訂定制度由兩個環節組成。第一個環節是定期對公務員個別職系進行全面檢討。在公務員薪俸及服務條件常務委員會成立之前，政府大約每隔五年便委任一個「薪俸調查委員會」，負責進行這類工作；常委會於一九七九年成立後，即進行了一次這樣的全面檢討。這類性質的檢討，必須兼顧外部對比關係（即與私營機構保持大致相若）與內部對比關係（按專責職務、責任水平等因素考慮）。在一九七九年的全面檢討中，各個職系的薪酬都曾參照內部與外部對比關係，以及依據本會第一號報告書所訂的其他原則（例如廣分職級法），逐一訂定。此外，常委會又確定一項原則，申明外部對比關係（即與私營機構作公平比較），不一定是訂定公務員薪酬的最決定性或最主要考慮準則。為了顧及與私營機構保持大致相若，常委會制定「學歷比較法」，以學歷為基礎與私營機構作比較，從而訂立公務員入職職級起薪額的基準。

附錄 E 的附件 (續)

4. 常委會自成立以來，除了進行全面職系檢討外，在有需要時還檢討個別的職系或職級。

5. 公務員薪酬訂定制度的另一環節，關連到公務員薪級，即公務員薪酬的一般水平的全面檢討。這類檢討始於七十年代初期。當時本港經濟初次承受物價飛漲的沖擊，為了及時反映生活費用的變動，需要較頻密地檢討公務員薪酬。不過，這類檢討不涉及個別的職系。由於訂定公務員薪酬必須兼顧本港的整體經濟情況，採取一個純與物價指數連繫的檢討制度，並不恰當。因此，當年制定了薪酬趨勢調查制度，以期反映私營機構僱員薪酬基於生活費用及經濟景況變動而作調整的一般趨勢。

6. 一九八一年，常委會有鑑於公務員的附帶福利，比私營機構僱員高出許多，因此向總督先生建議，為確保薪酬趨勢調查制度有效，必須以薪酬福利總值（即薪酬與福利合計）作為比較，而不單用薪酬。否則，單以薪酬趨勢調查作為依據，會擴大公私營機構在薪酬福利總值上早已存在的差別。為此實有必要對政府與私營機構同類工作所得薪酬和福利的實際水平，定期進行調查，以期把政府與私營機構薪酬福利相對水平所存在的任何不規則情況，加以「校正」。

7. 由此可見，薪酬趨勢調查與薪酬水平調查，在調整公務員薪級的現行制度中，是相輔相成的。而這個制度是以維持公務員與私營機構薪酬大致相若為目的，並建基於全面職系檢討所訂定的公務員一般薪酬水平。這兩類調查的目的，都不是檢討個別職系或職系組別的薪酬，因為它們的薪酬應通過全面檢討來決定。

8. 從上文第3-7段可見，公務員薪酬訂定制度的基礎，以往和現在都以全面職系檢討為根據。那麼，主要的問題所在，是擬議的薪酬水平調查制度可否妥善配合現行制度的模式，以及如果採用新制度將會產生什麼影響。

9. 擬議進行的薪酬水平調查，把公務員劃分若干組別，各有本身作為標界的職系和薪酬水平指標。它本質上接近個別職系的全面檢

討，而以類似一九七一年推行的「劃分職類調查」制度進行。只是規模細小得多。當年，由於許多職類不能在私營機構找到真正相若的工作，而且「劃分職類調查」制度，擾亂了公務員內部一向存在的對比關係，加上職方對如何應用調查結果有異議，該制度只得放棄。此外，擬議的方法跟常委會於一九七九年檢討中所曾考慮的「核心職系法」，亦有若干相似的地方。但常委會其後決定採用「學歷比較法」，因為如果採用核心職系法，將涉及長時間協商，以決定哪些職系應組成「核心職系」，和哪些職系應與它們連繫。

10. 雖然調查委員會表示它的建議，主要就現行制度提出改善（最後報告第5.2段），但建議中的標界職系制度，實際上會擾亂公務員薪酬訂定制度的整個基礎。

11. 常委會相信，要劃定公務員的分類組別，並為每一組別選定標界職系，會非常困難。調查委員會強調，這些標界職系必須真正代表各有關組別的職系。但是，選定標界職系，很大程度上受制於可否在私營機構找到與這類職系相若的工作。

12. 此外，若把公務員劃分多個組別，各有本身的標界職系，那麼調查所得的薪酬水平指標僅與個別的組別有關。自然，政府便須就訂定薪酬調整額與受影響的職系進行協商。基於這點，這個制度與現行的中央諮詢架構會無法兼容。

13. 調查委員會建議，薪酬水平指標應就個別職系的情況彈性地應用，而且應該每三年進行一次薪酬水平調查；這兩項建議，很可能令政府的工作負擔沈重，因為它每三年便要同時與多個職系商定調查方法，隨後又要就薪酬調整額進行協商。此外，由於可能涉及調整個別職系的內部對比關係，整項工作可能還要複雜和費時許多。我們又認為，經常調整個別職系的對比關係，必然會引起公務員不滿。事實上，這種情況曾於七十年代後期發生，因而導致常委會的成立。

14. 此外，調查委員會所建議的薪酬水平調查，可能在不同組別產生不同的指標。這樣，若要在總薪級表或其他公務員薪級表上按固

附錄 E 的附件 (續)

定的百分率修訂有關職系的薪級，即使不是完全無法辦到，也會極其困難。另一個辦法是為不同組別訂定獨立薪級表，但如此一來，我們便回復採用政府於一九七一年摒棄的制度了。

15. 常委會最近獲邀，就一般發展以及公務員工作量和職責的改變，全面檢討紀律部隊以外公務員的薪俸結構。如一九七九年的檢討一樣，今次檢討亦須對個別職系的內部與外部對比關係，詳盡透徹地加以覆檢。我們並不清楚今次檢討與建議於一九九〇年進行的薪酬水平調查，兩者之間有什麼關係。

16. 另一點是調查委員會建議，在進行薪酬水平調查的年度，不應進行薪酬趨勢調查。由於薪酬水平調查只適用於紀律部隊以外的公務員，紀律人員薪俸及服務條件常務委員會須另訂方法，在該年調整紀律人員的薪酬。

17. 基於上文第 11-16 段所述各點，我們認為調查委員會所建議的制度，對公務員薪酬訂定、薪俸結構及員工諮詢各方面的現行制度，會帶來深遠的影響。

18. 因此，我們建議在詳細評定有關的影響之前，不應通過實施擬議的制度。

房屋福利的評值

19. 調查委員會建議在評定公務員房屋福利的價值上，採取「自費開支」的概念；對此我們有所保留。實施這個方法最大的問題，是很難採用一個公平而且連貫的方法，以界定個別公務員眼中的「自費開支」利益有多大價值。

薪酬趨勢調查

20. 常委會首先於一九八二年建議使用薪酬趨勢總指標，但在翌年撤銷這個建議，因為政府與職方難以協定一個雙方都能接受的數

額去扣減總指標。雖然我們留意到，調查委員會所提議扣減公務員遞增薪額的方法，沒有把政府在增薪額的支出全部列入計算，但如果當局與職方按這個基礎達成協議，我們亦不會反對。

21. 常委會乃於一九八一/八二年度，實施以行業加權數調整薪酬趨勢指標的方法，作為一項臨時措施，俾在未能抽選比較均衡和具代表性的調查樣本前，反映本港各主要經濟行業勞動人口的相對比重。獲選參與調查的公司數目，於一九八一/八二年度為49間，但到一九八三/八四年度已增至60間，而於一九八七/八八年度更增至68間；隨着參與公司的數目增加，採用加權數去調整薪酬趨勢指標，也只產生相當細小的調整幅度（見附錄）。取消這個做法，看來亦不會對調查結果有重大影響。因此，我們同意取消採用行業加權數，以消除任何不必要的爭議。

附錄 E 附件的附錄

1981/82-1987/88各年度的薪酬趨勢指標
(包括有採用和沒有採用行業加權數計算的數字)

年度	採用行業 加權數前	採用行業 加權數後	上升幅度	下降幅度
<u>低層級別</u>				
1981/82	15.20%	15.42%	+ 0.22%	-
1982/83	10.83%	8.80%	-	- 2.03%
1983/84	9.53%	9.86%	+ 0.33%	-
1984/85	10.46%	10.77%	+ 0.31%	-
1985/86	7.27%	6.73%	-	- 0.54%
1986/87	6.73%	7.13%	+ 0.40%	-
1987/88	8.09%	8.50%	+ 0.41%	-
<u>中層級別</u>				
1981/82	15.59%	14.96%	-	- 0.63%
1982/83	9.50%	7.88%	-	- 1.62%
1983/84	8.62%	8.64%	+ 0.02%	-
1984/85	8.88%	9.12%	+ 0.24%	-
1985/86	6.50%	6.33%	-	- 0.17%
1986/87	6.20%	6.40%	+ 0.20%	-
1987/88	7.15%	7.28%	+ 0.13%	-
<u>高層級別</u>				
1981/82	15.81%	15.43%	-	- 0.38%
1982/83	8.24%	7.24%	-	- 1.00%
1983/84	8.63%	8.45%	-	- 0.18%
1984/85	8.48%	8.77%	+ 0.29%	-
1985/86	6.64%	6.96%	+ 0.32%	-
1986/87	6.16%	6.30%	+ 0.14%	-
1987/88	6.49%	6.54%	+ 0.05%	-