

## 第二章

### 一般考慮因素

(本章分為兩部分。首部分撮述我們用以檢討個別職系的基本原則，而第二部分則載述我們到目前為止從檢討個別職系所得的一般意見)

#### I. 基本原則

2.1 我們在一九八九年公務員薪俸結構檢討第一次報告書內，已詳列檢討個別職系所用的一般原則和措施。我們從公務員或部門管理當局的反應中，甚少察覺有反對的意見。這些原則和措施看來普遍得到接受，並會在今次檢討中，予以應用。

#### 薪俸政策的方針

2.2 我們已申明，公務員薪俸政策的方針，是要提供足夠的薪酬去吸引、挽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和他們所服務的市民都認為是公平的。在上述準則下，與私營機構薪酬保持大致相若的原則，是訂定公務員薪酬，當然包括評定公務員的薪酬是否公平的一個重要因素。

#### 內部與外部對比關係

2.3 我們知道，許多有關公務員薪酬的爭議，都是基於內部對比關係，而不是外部對比關係。雖然與私營機構進行比較，可對薪酬水平提供恰當和有用的資料，但我們在制定建議時，亦有充分考慮內部對比關係。許多時，我們必須在維持內部公平和與外間相若兩者之間，力求適當均衡，因為這兩個因素並非一定兼容。

#### 人力資源管理

2.4 我們曾經強調：要使公務員保持工作效能和效率，單憑制定一個適當的薪酬政策，是不可能達到目標的。人力資源管理的其他範疇，也必須兼顧。這包括有效的管理制度和措施、積極的員工關係、循序漸進的員工培訓、適當的事業發展等等。正如我們在本章後一部

分所特別指出：我們就某一職系的薪俸結構提出的建議，只是解決該職系問題的整套方案的其中一部分。

### 學歷基準制度

2.5 我們繼續採用學歷基準制度，以訂定各職系之間的薪酬對比關係。這個制度基本上是把聘任學歷要求和工作比重（見附註）都大致相若的所有職系，歸入一個學歷組別內，並給予共同的薪酬結構。從本會所收到的意見書看來，這個制度顯然已被公務員和管理當局普遍接受，被認為是一個公平而且透明度高的架構，藉以設定公務員的薪酬結構。

2.6 這個制度包含三個基本元素：—

(a) 按工論酬

一份工作的薪酬，是根據其工作比重、工作條件及其他有關因素，從而評定的。

(b) 學歷

某份工作所需的學歷水平，指有關方面認為應徵者必須具備方能勝任工作的最低學歷水平。應徵者即使具備超過這個最低水平的學歷，亦不會獲得額外薪酬，除非這些學歷是有關職系特別訂明的額外入職條件。

(c) 廣分職級法

職系之間在工作內容方面的細微差別，不會在薪級上反映出來。

附註：「工作比重」是指一份工作的價值，由工作所需的技能和經驗、職務的複雜程度、費力程度和工作所承擔的責任等所綜合反映。

2.7 每一學歷組別，都設定一個基準（見附註）。該基準與組別內各職系聘任人員所需具備的最低學歷水平有關連。該組別內入職職級的起薪，依據這個基準來訂定，同時並考慮與工作性質有關的其他因素。

2.8 同一學歷組別職系之間的細微工作差別，不會在薪級上反映出來，不過，職系之間的重大差別，會在調校有關薪級時列入考慮。調校因素大致可分三類：—

- (a) 入職條件超出有關組別的基準學歷；
- (b) 職務不屬於有關組別同等職級通常要求的範圍，或責任超出了有關組別同等職級通常要求的水平；及
- (c) 工作條件比有關組別的標準所要求的繁重許多。

上列因素在第一次報告書第4.22至4.75段，已有詳細敘述。

#### 有關因素

2.9 我們曾接到職方和管方詢問，要求澄清在甚麼情況下，一項工作因素才被認為屬可獲發給額外薪酬的有關因素。基本上，一項可獲額外薪酬的因素，必須屬有關職級工作內固有的成分，而且有關職務須佔該職級人員正常工作相當大的部分，而不僅是偶然執行或只佔工作的小部分。這項因素若與辛勞有關，則在考慮辛勞程度的同時，亦應考慮可在合理範圍內要求員工承擔的辛勞程度。用以補償的方式，可以是調整薪級，也可以是發放津貼。如果一項有關因素適用於某職級大部分的員工，則可考慮調整薪級，而不是給每名人員發放津貼。我們以下文的例子，說明這個制度如何運作。

2.10 某一職級的人員，須經常頻密地在有礙社交生活的時間輪班工作。在訂定薪酬時，這個因素應列入考慮。如果僅有少數員工受

附註：「基準」是指參照薪級表上某一薪點而劃定的薪酬水平，而這個薪酬水平被認為與該學歷組別的職系在入職水平所執行的工作大致相稱。

影響，則向這些員工支付津貼。如果該職級有75%以上員工實際上經常輪班工作，通常這個職級的薪級會被調整。值得注意的是，這個以75%員工為界限的規定，並非一成不變實施，在某些情況下支付津貼而不調整薪級，仍是恰當做法。

### 重疊薪級

2.11 如第一次報告書第4.85段所述，我們贊同按適當情況對個別職系的薪俸結構實施重疊薪級，特別是當某一項有關工作因素，只適用於某個職系內兩個相連職級較低的一個的時候。當一名處於重疊薪級的公務員升級時，他應轉入晉升職級內比其原有薪金高一點的新點。

### 工作評估

2.12 我們認為，長遠而言，工作評估可能是訂定不同職系相對工作比重的理想做法。但是，正如第一次報告書所述，我們決定在今次檢討中不採用這個辦法。理由有三點：第一，我們覺察到各方面都希望檢討盡快完成；第二，我們認為，若進行這類評估，必須就所採用的方法充分諮詢職方的意見；第三，進行這項工作或需要先培養有關的人才和取得專門知識，而這會造成延誤。基於上述考慮，我們採用現行的公務員薪俸結構及各職系的薪酬對比關係，作為檢討個別職系的起步點。不過，我們重申，工作評估非常重要，日後應進一步加以探討。

### 為個別職系設獨立薪級表

2.13 關於應否為在招聘及挽留人手方面特別有困難的職系設立獨立薪級表的問題，我們已仔細加以研究。我們確認有需要採取適當的措施，解決這些職系的困難。不過，我們認為訂立偏離共同結構的薪級表，會對其他公務員產生嚴重影響。這會令職系之間在對比關係上產生爭議，並可能導致整個制度解體。我們強調，每個職系都按它本身的特別情況獲得考慮，如果有需要，我們會在制度許可的範圍內作彈性處理。

## 跳薪點

2.14 我們在第一次報告書中申明跳薪點有助解決招聘及挽留人手的問題。因此，如認為情況適合，我們建議在個別職系的薪級設置跳薪點。

## 與享用房屋福利資格有關的問題

2.15 現時，薪點是決定公務員是否合資格享用房屋福利的依據。由於這個措施，按工作因素或其他有關因素修訂某個職級的薪級時便受到限制，因為這些因素可能只足以證明有需要延長薪級，而不是提供額外房屋福利。為了克服這個困難，我們在第一次報告書內提議，享用房屋福利的資格，特別是自行租屋津貼和高級公務員宿舍，不應純以薪金水平來決定，而是應與公務員的職責性質和責任水平，以及其在公務員等級架構中的地位有關。這樣，個別職級雖不合資格享用房屋福利，但如證明其工作特點應獲得額外薪酬，也可在薪金上得到適當反映。

2.16 為使我們能夠就這個問題制定確實的建議，我們曾邀請管、職雙方就這個提議提供意見。在第一次報告書發表後，當局及本會收到超過70份由部門管理當局、公務員協會和個別公務員就此事提交的意見書。

2.17 上述的意見書大部分都贊同我們的提議。但是，我們注意到高級公務員評議會會員方對建議中的形式有些保留。他們雖同意適用的工作因素，應在有關公務員的薪酬上得到適當反映，而無須涉及享用房屋福利的資格問題，但指出採取支付津貼的形式較為恰當。他們認為應繼續採用現時以薪點截分作為決定自行租屋津貼及高級公務員宿舍的享用資格的做法。

2.18 依我們的看法，支付津貼並非反映適用於整個職級或職系的工作因素的恰當形式。這亦非對有關員工最有利的做法。

2.19 在考慮過所收到有關此事的各種意見後，我們相信，有很好的理由把上述提議作為我們的確實建議。不過，為避免產生混淆，使人不明白為甚麼兩名按同一薪點支薪的人員，在享用房屋福利資格方面有所差別，我們建議採用不同的稱法來區別新訂的薪點。當某一職級的薪級為了反映工作因素而延長至總薪級表第37點或第47點之上，

但該職級人員仍不合資格享用有關房屋福利時，延長的薪點應稱為總薪級表第37A點、第37B點等，或總薪級表第47A點、第47B點等。這些特訂薪點的金額，將與總薪級表上相應薪點的金額相同，舉例來說，總薪級表第37A點的金額，相等於總薪級表第38點，第37B點相等於總薪級表第39點。實際上，採用這個新辦法，就可以保留現行以薪點截分享用房屋福利資格的形式：公務員只要所屬的薪級包括指定作為享用資格界限的薪點，就可以在達到這個薪點時有資格享用有關福利。

2.20 據我們所知，當局正另外檢討公務員現有的房屋福利。我們建議，在適用的情況下，上述新訂的辦法亦應用於將來實施的任何新房屋福利計劃。

### 轉換薪級的辦法

2.21 如果薪級因我們的建議而被修訂，便需要把每名在職公務員的薪點轉入新薪級。一般來說，現行的轉換薪級辦法（見載於附錄庚），應繼續採用。不過，在特殊情況下必須實施特別的轉換辦法，例如：當有關修訂與結構更改有關（如改變職系內的職級數目）；或當職系改按另一薪級表支薪（如由第一標準薪級表轉為總薪級表）；或當薪級表本身（如總薪級表）有所更改。除非我們的建議已一併提出特別轉換方法，否則當局應制定有關的辦法。此外，當局又應就下列情況制定轉換薪級辦法：與新設跳薪點或重訂原有跳薪點位置有關的情況，以及給予入職前具備有關經驗的新聘人員額外增薪點的情況。

## II. 一般意見

### 解決問題的整套方案

2.22 我們已在第2.4段提及，應從人力資源管理這個較廣闊的角度去處理每一職系的問題，而不僅局限於調整薪金的狹窄角度。管理當局尤須留意任何有關轉變和作出回應，並且在有關職系的結構、功能、人手編制、工作條件等方面作出相應調整。此外，管理當局又應注意屬下人員對工作滿足感、培訓、事業發展及晉升方面的合理期望，並採取適當措施以符合他們的期望。我們在下文再進一步探討其中一些問題。

## (a) 升級機會

2.23 事業前途是每個員工都至為重視的。在今次檢討中，公務員最常表達不滿的地方，便是升級機會不足。雖然我們充分明白他們的期望，但須指出一點，設立職位如果僅是為了讓公務員升級，則難以證明合理，而在財政上亦是無法接納的。另一方面，管理當局應留意工作需求的轉變，並對人手編制和結構作必要的更改。這些改變也許會為員工帶來較大的發展和晉升機會。我們在檢討中發覺，個別職系所面對的某些問題，如果在最初出現時便得到管理當局充分注意，也許可以減輕。我們又曾碰到一些事例，顯示有關方面在考慮設立晉升職位時，過份僵硬地應用專責需要的原則。我們在此重申第一次報告書第6.45段所提出的一點：管理當局在應用這項原則上，應具備適當彈性。例如，有關工作所涉及的複雜程度、有關人員須否獨立處理工作、所須承擔的督導職責，以及管理下屬的適當範圍等各項因素，也應納入考慮。

2.24 常委會在公務員薪俸原則及程序第一次報告書（一九七九年七月呈交的第一號報告書）中曾經指出，公務員有時被派署理職位的時間過長，這種情況殊欠理想。因此，我們已建議應在可能範圍內告知有關公務員，他被派署理職位是為行政方便，抑或是為了確定他是否適合升級。我們注意到仍有一些沒有依照上述規定辦理的例子，或者雖然有關署任只是為了行政上的方便，但署理職位的時間過長。我們的看法是，除非有很必要的理由，否則不適宜委派任何人員長期署理較高職級。如果發覺該員尚未適宜實任職級，經過一段合理的試任期後，他便應回任原本的職級。如果證實該員適合升職，便應盡快讓他實任該較高職級。此外，我們又建議，在需要時，應更頻密地進行升級遴選工作，而不一定要每年進行一次，從而減少署理職位的需要，以及縮短署任的時間。

## (b) 人力策劃

2.25 我們認為，管理當局應根據未來的擴充計劃以及勞工市場中具備所需資歷或技能人士的長遠供求情況，密切注視本身的人力需要。若果預期出現人手短缺，應及時採取積極措施去解決問題，例如提高內部的職員培訓能力，或與各教育機構聯絡以期增加日後適合投考有關職位人士的數量。

2.26 此外，管理當局又應經常檢討屬下人員所需資歷或技能的水平，以配合科技的發展及職責方面的改變。同時，亦有需要不時修訂每一職系內各個職級的職責說明，以反映最新情況。

2.27 另一方面，我們注意到高等教育院校近年傾向於把所開辦的課程，提升至較高水平，例如由高級文憑轉為專業文憑或大學學位等。當政府是有關課程的畢業生的主要聘用者時，此舉便會導致有關畢業生的供求配合失衡，除非有關的公務員職系亦相應提高入職學歷要求，但該等職系卻往往未必有此需要。為了避免這個情況，我們建議各有關機構，包括各決策科及有關政府部門、高等教育院校、大學及理工教育資助委員會等，在決定人力需求和培訓的適當水平方面，應加強協調。

### (c) 人才外流

2.28 我們從所得的資料看到，移民外地是令到某些職系出現招聘及挽留人手問題的一個因素。公務員如果希望移民外地，大概亦非職系或部門管理當局所能控制，單憑改善薪酬也未必可以有效解決。我們知道一些部門正從海外招募已移居外地的前本港居民，作為解決辦法。我們贊同這個做法。我們亦贊成在本港提供較多專門訓練的機會，因為這樣會有助吸引那些現時必須往外地接受這種訓練的人員，繼續留在香港工作。

### (d) 授權給部門

2.29 今次檢討所發現的一些人手方面的問題，成因看來在於應用既定的規則時缺乏彈性，以及決策權力過度集中。兩個現成例子是支付逾時工作酬金和給人職前具備有關經驗者額外增薪點所涉及的程序。我們建議，當局應檢討這些規則和程序，以期在實際可行的範圍內把有關權力授予各部門首長。

### 名稱

2.30 不少公務員向我們提出要求，希望更改他們所屬職系或職級的名稱。我們認為更改名稱的問題，一般應交由有關部門與銓敘科磋商決定；儘管如此，我們亦已建議更改部分職級的名稱，使更能反映它們的職責或令到有關的名稱用法在每個學歷組別內較為一致。總的來說，當局應進一步研究各職級現時的名稱，以期作出合理更改。



## 以靈活的方法提供附帶福利

2.31 我們明白，部分附帶福利對政府的負擔，跟這些福利在公務員眼中的價值，兩者存有差距。我們已在第一次報告書中建議縮窄這個差距，同時作為第一步，當局應探討可否以較為靈活的方式提供福利。在這方面，我們知悉有關方面已為日後成立的醫院管理局屬下的職員，建議一套福利方案，對此我們感到十分關注。我們將會密切注視這項建議的發展。

## 醫院管理局

2.32 醫院管理局將於今年稍後時間成立，屆時有相當數量的公務員，特別是在公立醫院任職的醫療及輔助醫療人員，將會撥歸醫院管理局管轄。我們知悉臨時醫院管理局亦正在檢討醫院的管理結構，並正為日後醫院管理局屬下職員制訂一套薪酬方案。因此，我們要求當局澄清，常委會今天的檢討與臨醫局的研究工作，就受成立醫管局影響的職系的薪俸結構而言，兩者之間有甚麼關係。我們獲悉，本會根據現行組織安排去檢討及決定這些職系人員的薪俸結構，並與臨醫局的工作同步進行，是適當的做法。此外，常委會所設定的薪俸結構，在初期將為醫院管理局採用。

2.33 我們並關注，為醫管局僱員提供的靈活福利措施方案，會對留在公務員編制內而屬於公共衛生分流的醫療及輔助醫療人員，產生甚麼影響。由於此事涉及一些基本的政策問題，有部分不在我們職權範圍之內，我們已邀請當局就這些問題作出評論，並獲保證這些問題會在設立醫院管理局時徹底加以研究。

## 每年薪酬調整的效果

2.34 部分向我們提交意見書的公務員指出，他們所屬的職系在過去十年左右，都沒有獲得加薪，因為他們的薪級在這段期間內並未獲得「修訂」。這實在是個錯覺。通過每年薪酬趨勢調整的機制，公務員的薪酬除了按生活費用的升幅調整外，還大體上有實質的增加。以下例子會有助說明這點。在一九七九至一九八九的十年期間，消費物價指數每年的平均增加幅度是：—

|          |      |
|----------|------|
| 甲類消費物價指數 | 9.0% |
| 乙類消費物價指數 | 9.0% |
| 恒生消費物價指數 | 9.8% |

務員每年的薪酬調整平均數字分別為：低層級別12.75%，中層，11.95%，及高層級別11.61%（見附註）。

### 臨時津貼

2.35 我們在第一次報告書中，曾建議支付一項臨時津貼，使當局所指定的幾個職系所面對的招聘及挽留人手問題，得以減輕。支付這項津貼，只是作為一項臨時應急措施，以待我們在隨後階段的工作中，逐一研究個別職系。基於這樣的性質，臨時津貼必然是籠統概括的。正如我們在第一次報告書第7.33段所指出，某一職系獲支付這項津貼，不一定影響它日後的薪俸結構。

2.36 我們就根據當局決定現時正在支取這項臨時津貼的職系所作的建議，分載於第七、八及九章內。這些建議都是我們經過審慎商議後，按每個職系的情況而作出的。因此，在這些建議獲得接納及公布後，臨時津貼便應停止支付。

附註：低層級別的公務員按第一標準薪級表或總薪級表第1-13點支薪；中層級別的公務員按總薪級表第14-37點支薪；而高層級別的公務員則按總薪級表第38-51點支薪。