

第一章

引言

1.1 自從公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）於一九七九年成立以來，其主要職責是就非首長級公務員（司法人員及紀律人員除外）的薪酬、服務條件及薪酬結構的原則和措施，向行政長官（或總督）提供意見及建議。

1.2 薪常會運作的方式，是經過充分考慮各種因素及有關人士的意見，然後向行政長官提出獨立意見和建議，接納與否，純粹由政府法定。我們根據職權範圍，檢討由政府交予薪常會研究的事項或計劃，從而推動改革，並抱積極的態度，兼顧有關公務員文化及觀念、工作放率、薪酬基準等方面的要求。薪常會的職權範圍及成員名單分別載於附錄 A 及附錄 B。

1.3 本報告書是薪常會第 22 份工作報告，載述我們在二零零二年的主要工作。年內，我們共召開了 3 次正式會議，以及 3 次與公務員評議會／工會進行的非正式會晤。此外，我們曾就全面檢討公務員薪酬政策和制度一事，與紀律人員薪俸及服務條件常務委員會和首長級薪俸及服務條件常務委員會舉行兩次聯席會議。

1.4 我們謹向在今年離任的江麥麗珍女士，JP 和徐尉玲女士，JP 衷心致謝。她們在薪常會服務多年，貢獻良多。與此同時，我們歡迎楊孝華議員，JP、林李靜立女士，SBS，JP、張炳良教授，BBS，JP 和麥平安先生加入本會，以及所有其他成員連任至二零零四年。

1.5 公務員事務局局長在二零零二年七月一日獲委任為問責制主要官員，我們會繼續與局長及其同事保持緊密聯繫。本會得以順利推行工作，有賴他們鼎力協助和合作，我們在此謹向他們致謝。我們亦感謝聯合秘書處秘書長李立新先生和他的同事（名單載於——附錄 C），為我們提供支援服務。

第二章

公務員薪酬政策和制度的全面檢討

背景

2.1 薪常會每年的重點工作是檢討公務員薪酬政策和制度。公務員事務局局長在二零零一年十二月十八日致函薪常會，請本會發揮帶頭作用，協調其他兩個公務員薪酬及服務條件諮詢組織¹進行該項檢討（見——附錄 D）。全面檢討將包括立職和紀律職系的非首長級和首長級人員。

2.2 公務員事務局局長在信中指出：

“近期社會人士討論公務員薪酬時，部分人士關注到，除了公務員的入職薪酬水平外，政府十多年來未曾檢討入職職級以上的薪酬水平，以致某些職系及職級的薪酬已與私營機構脫節。此外，有些人士也關注到公務員現有的每年薪酬調整機制是否合適。近期討論的重點，在於目前的公務員薪酬政策和制度是否仍然切合時宜。”

有見及此，政府建議進行檢討，以期公務員的薪酬政策和制度更配合現今情況，並與其他地方的最佳做法更趨一致，更精簡和易於管理，並且更靈活地達到職位、才幹和薪酬的互相配合。

¹ 其他兩個諮詢組織是：

- (a) 紀律人員薪俸及服務條件常務委員會；以及
- (b) 首長級薪俸及服務條件常務委員會。

2.3 三個諮詢組織在二零零二年一月四日的聯席會議上，同意接受公務員事務局局長的邀請，成立專責小組進行檢討工作。專責小組日來自三個諮詢組織的十名成員組成（見附錄 E），其中八人為薪常會成員。

2.4 鑑於檢討工作性質複雜，公務員事務局局長建議分階段進行。第一階段是對其他國家在公務員薪酬管理方面最新發展進行分析研究，其間須顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展，並找出適用於香港的最佳做法。研究結果將予公布，以便各界在獲得有關資料後，就本港的公務員薪酬政策和制度是否需要作出基本的改變進行討論，若發覺有需要改變，討論如何進行第二階段的全面檢討。

第一階段研究

2.5 為了搜集所需有關海外政府的資料，專責小組法定聘請顧問，就幾個已發展國家的公務員薪酬結構及改革，提供資料。至於香港方面，專責小組本身會就本地的公務員薪酬政策和制度的發展進行研究。

2.6 經過投標競爭後，普華永道諮詢有限公司獲得委聘，就五個已發展國家（即澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國）在公務員薪酬管理方面的最新發展進行為期四個月的顧問研究。選擇這五個國家，是考慮到香港公務員薪酬政策和制度的歷史及發展與他們有相關之處。正如公務員事務局局長在二零零一年十二月十八日的信件中提出，研究的範圍包括：

(a) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構；

(b) 以薪幅取代固定薪級的經驗；

(c) 薪酬調整制度和機制；

(d) 推行績效獎勵制度以激勵員工的經驗；以及

(e) 把薪酬管理工作精簡及下放的經驗。

公眾諮詢

2.7 專責小組在二零零二年四月二十五日向薪常會和其他兩個諮詢組織提交第一階段研究中中期報告，載述自二十世紀中葉以來香港公務員薪酬政策和制度的發展，以及專責小組對顧問研究五個國家所得結果的初步意見。專責小組向薪常會表示準備公布中期報告，並且已擬備諮詢文件及小冊子，廣為派發，就五個研究範疇涵蓋的問題（見附錄 F）徵詢各界的意見。

2.8 鑑於公務員事務局局長就第一階段研究所定的時間表十分緊迫，專責小組原先只預留一個月時間徵詢公眾意見。在諮詢程序開始後不久，薪常會得悉部分公務員工會和市民認為一個月諮詢期並不足夠，薪常會和其他兩個諮詢組織都有反映。結果，專責小組將諮詢期延長至二零零二年六月底。

2.9 在諮詢期間，專責小組先後為公眾和其他有關團體（包括職方評議會、職工會，以及局和部門管理層）舉辦了六次論壇。除了在論壇收集意見外，專責小組接獲 337 份意見書，並研究報章的有關評論。專責小組和顧問同時就諮詢期間收集的意見進行分析，後者在二零零二年八月向專責小組提交最後報告。

觀察所得及認定優先處理的範疇

2.10 專責小組研究諮詢所得意見和顧問報告後，提出本身的意見和建議，並草擬報告以供薪常會和其他兩個諮詢組織進一步考慮。在這個階段提出的建議主要是一些概念，不外提出一些應詳加研究的特定範疇，探討在香港的情況下，有關改變的連貫性和可行性。

2.11 在研究香港公務員薪酬政策和制度的發展及考慮不斷轉變的情況後，專責小組認為，考慮全面促進薪酬制度現代化，是有必要的。專責小組並不否認現有制度多年來行之有效，為香港帶來一支穩定、廉潔、高效率的公務員隊伍。不過，由於社會經濟和政治環境急劇轉變，有關制度須作改變以配合現今情況。

2.12 專責小組在開始時即已指出，改變切勿操之過急，步驟必須循序漸進，以便取得關鍵人士的認同，汲取經驗，以及建立市民和公務員對每個改革步驟的信心。

2.13 在指出上述原則以後，專責小組在考慮公務員薪酬制度的日後發展時，認為理想的制度應具備下列元素：

- (a) 能夠提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率和具成效的服務；
- (b) 是公務員本身及他們所服務的市民都認為是公平的；
- (c) 能夠配合、支持和促進公務員體制的有效及高效率運作，令公務員體制既可因時制宜，

緊隨社會經濟的轉變而作出改善，但仍有足夠的穩定性，令公務員安心他們的合理期望將會得到照顧；

- (d) 既精簡合度，執行時毋須耗費大量資源，但仍具足夠彈性，讓主管人員可以採取適當措施去激勵員工；
- (e) 能夠分辨優劣員工，並讓主管人員採取相應行動；
- (f) 能夠賦權主管人員，讓他們有效及靈活地管理人才資源，並且顧及不同部門的特別需要；以及
- (g) 定期研究國際間可能適用於香港的最佳做法。

薪常會提出的問題

2.14 雖然專責小組成員包括薪常會的代表，但薪常會仍從整體角度審慎地研究專責小組的檢討結果。關於專責小組認定在第二階段優先研究的範疇，薪常會認為向當局提交報告前，若干問題須詳加研究。

2.15 其中一個問題與專責小組所指應在短期內優先處理的範疇有關。在建議優先制定薪酬水平調查的架構和檢討薪酬趨勢調查的同時，專責小組認為當局在檢討有結果之前，應考慮中期措施，處理每年的公務員薪酬調整。薪常會討論過專責小組應否就有關的“中期措施”提出較具體建議，但認為連宜由當局直接與公務員訂出這些措施。薪常會亦留意，是否邀請有關的諮詢組織就該等調查的架構和方法進一步提出意見，應由當局決定。

2.16 另一個問題是專責小組建議長遠而言推行“淨工資”政策一事。薪常會認為應更清楚闡述“淨工資”的含義。該詞可詮釋為把工作相關津貼納入底薪，或取消／納入某些附帶福利（例如房屋福利）。由於私營機構趨向將津貼和福利折算為現金或取消，薪常會認為應優先檢討這方面的問題。因此，我們向專責小組提出，應建議當局在中期階段考慮合併工作相關津貼，最終是要把各項福利納入底薪，邁向推行“淨工資”政策的長遠目標。

2.17 第三個問題是關於“下放”薪酬管理工作的建議。薪常會注意到，基本原則是透過下放人才資源管理工作，賦權予主管人員。為確保部門主管人員獲賦予所需權力，下放的職責應包括法定薪酬的權力。不過，薪常會指出，下放薪酬發放的管理工作則沒有多大作用。如果部門各自制定處理發放薪酬的制度，不但會對在這方面缺乏訓練的部門主管人員造成困難，也會失去規模經濟的效益。我們向專責小組建議這點應予澄清。

第一階段研究最後報告

2.18 薪常會向專責小組表達了意見和建議。這些意見和建議隨後獲納入後者的第一階段研究最後報告。專責小組的建議撮述如下：

於短期內：

- 應優先制定薪酬水平調查的具體架構和方法，並就薪酬趨勢調查的方法進行檢討；以及

- 在上述檢討有結果之前，當局應考慮適當中期措施，處理每年公務員薪酬調整。

在中期階段：

- 應全面及深入檢討員工績效的評核制度，研究如何作出改善，以便把薪放掛鉤和彈性薪幅的元素引入公務員體制內，而最好先在最高層（首長級）推行；
- 如果在高層推行後證明這些措施可行及有助提高工作績效，將會增強對改革的信心，而取得的經驗亦有助在公務員隊伍進一步推行新措施；以及
- 應訂定目標，把工作相關的津貼納入底薪內，遵向推行“淨工資”政策的長遠目標。

就長遠而言：

- 隨着下放人才資源管理職能，應該把下放薪酬管理工作訂為目標。在推行這項措施之前應先進行詳細研究，確定各個實施階段的涵蓋範圍，及探討能否克服將要面對的挑戰；
- 最終目標，是讓部門有更多自由按本身需要管理薪酬事宜；以及
- 應把推行“淨工資”政策（即把附帶福利也納入底薪內）訂為目標。

2.19 該份報告連同三個諮詢組織主席聯署的信件
——（見附錄 G），在二零零二年九月二十日送交公務員
事務局局長。當局在同日公布該報告，徵詢公眾意
見，諮詢期直至二零零二年十一月中。公務員事務局
局長表示，他會把諮詢期間接獲的意見通知薪常會和
其他兩個諮詢組織，有關的工作計劃亦會待幾個諮詢
組織在未來數月考慮此事後再作檢討。（公務員事務
局局長在二零零二年九月二十日發出的信件載於附錄
—— H。）

第三章

就檢討工作相關津貼的進一步審議 及與公務員工會的非正式會晤

就檢討工作相關津貼的進一步審議

3.1 薪常會應當局邀請，在一九九九至二零零零年度檢討各職系的工作相關津貼。有關結果和建議載於二零零零年六月發表的第三十八號報告書內。

3.2 當局在二零零一年十一月就我們的建議展開為期三個月的諮詢，徵詢員工和部門管方的意見。在考慮諮詢所得的意見後，當局擬定了具體處理方案，並在二零零二年九月進一步諮詢員工和部門管方。公務員事務局局長在二零零二年十一月十五日致函薪常會，闡明當局對有關檢討的決定（見附錄 I）。

3.3 考慮到公務員薪酬政策和制度的全面檢討正在進行（見第二章），當局認為在現階段宜集中改善工作相關津貼制度的管理效率，同時有關的現有架構應大致上維持不變。對工作相關津貼制度作出的任何基本改動，會在上述的全面檢討中進一步研究。

3.4 公務員事務局局長在信中表示，當局決定暫不跟進薪常會有關降低可領工作相關津貼資格截分點（現為總薪級表第 33 點）的建議。作出這個決定，是有鑑於職方和部門管方意見不一，而進行中的公務員薪酬政策和制度全面檢討或會對工作相關津貼制度造成影響。

3.5 我們對這個法定有所保留。我們在二零零零年六月發表的第三十八號報告書裏曾經指出，負責管理工作或相若職責的公務員，不應在執行工作時墨守僵硬的職務範圍，也不應在接受額外或新工作時預期符合資格領取津貼。由於很多在總薪級表第 33 點以下的公務員也從事管理工作，我們建議降低可領工作相關津貼的資格截分點，使之與逾時工作津貼首齊。換言之，我們依然認為，只有職級頂薪點在總薪級表第 25 點或以下及起薪點在總薪級表第 19 點或以下的公務員，才符合資格可領工作相關津貼。

3.6 我們注意到，對於我們就立職職系各項工作相關津貼提出的建議，當局已作出回應，並修訂其中兩項原則。首先，當局修訂了有關執行額外或特殊職務所需時間多寡這項原則，以解決各部門難於劃一應用的問題，與及照顧部門的需要，更靈活地利用工作相關津貼激勵員工，提供快捷和高放率的公共服務。修訂後的原則轉為着重服務需求和運作放率。其次，當局亦已修訂涉及“固有職務”的原則，清楚及更具體地指定不應為“有關職系或職級的固有職務”發放工作相關津貼。

3.7 我們就工作相關津貼的分類、數額釐定機制和實施暫緩批核期以便檢討立職職系各項工作相關津貼的建議，已獲當局接納。暫緩批核期自二零零二年十二月一日起實施，為期六個月，其間各局和部門須檢討其職權範圍內的所有工作相關津貼。

—— 3.8 我們在二零零三年一月二日致函（見附錄 J）當局表達意見。我們注意到當局已定下計劃，資格截分點一事會在進行全面檢討時再行研究；我們亦建議，一俟情況許可，應盡快處理有關事宜。此外，我們亦要求當局定期把六個月暫緩批核期內各項工作相關津貼的檢討進展，通知我們。

與公務員工會的非正式會晤

3.9 自一九九二年起，我們每年都與高級公務員評議會（高評）、第一標準薪級公務員評議會（第一標準評議會）這兩個政府中共同評議會的職方，就立職職系事宜進行非正式會晤。高評的職方成員來自香港海外公務員協會、本地高級公務員協會和香港政府華員會。為聽取更多方面的意見，薪常會在一九九六年法定亦會晤高評以外的三大聯盟工會，即香港公務員會總工會（總工會）、政府人員協會和香港公務員工會聯合會（聯合會）。這些會晤非常有用，有助薪常會了解公務員所關注的問題。

3.10 二零零二年的非正式會晤在十二月舉行。一如往年，我們邀請七個公務員工會分別會晤。高評三個成員工會表示當時他們希望與當局集中討論薪酬檢討事宜，因此不擬參加有關會議。政府人員協會也拒絕了我們的邀請，因為當時他們對公務員薪酬和服務條件尚未有具體意見。結果，我們只是與第一標準評議會的職方、總工會和聯合會進行非正式會晤。

3.11 在各公務員工會提出的多項問題中，他們的主要關注是二零零三年的薪酬調整。工會普遍表示，公務員願意與市民共度時艱，並願意接受按照現行薪酬調整機制得出的任何結果。他們希望當局能夠與職方共卹商議，訂定二零零三年薪酬調整的方案。我們亦理解他們擔心再次立法減薪，以及在目前經濟不景的情況下進行薪酬水平調查會有負面影響。

3.12 關於可能推出的第二輪自願退休計劃，各工會表示，當局如果法定推行，給予的補償即使不比第一輪計劃優厚，也須相若，才能吸引公務員參加。此外，這項計劃應公開讓所有職系參加。

3.13 我們就公務員薪酬政策和制度檢討專責小組第一階段研究最後報告所載的若干建議，與各工會交換意見。有關他們對考慮把共通及一般職系轉為部門職系一事關注，我們亦作出回應。至於有建議指應研究把附帶福利納入底薪中，我們得悉他們憂慮這些措施可能影響公務員目前享有的福利。各工會關注的另一個問題是：當局可能有選擇性及零碎地推行專責小組的部分建議，而非整體地實施全套建議。

3.14 有關的評議會向我們解釋建議把第一標準薪級人員由乙類轉為甲類人員的理據，以及合併一級工人和二級工人職系以提高第一標準薪級人員士氣的建議。關於總工會和聯合會申請加入高評一事，我們得悉各工會建議檢討現行的公務員評議機制，以擴大其代表性。

3.15 我們認為與公務員工會交換意見十分有用，並已將他們的意見轉交當局考慮和跟進。

第四章

薪酬趨勢調查制度

4.1 薪酬趨勢調查制度的主要目的，是每年得出參與調查的私營機構全職僱員平均薪酬變動的指標。薪酬研究調查組（調查組）向這些機構收集有關一般薪酬調整、花紅、勞績獎賞及級別遞增薪額導致薪酬變動的資料，並進行分析，得出三個薪金級別各自的薪酬趨勢總指標，然後將該等指標提交薪酬趨勢調查委員會核實及確認（見第 4.3 至 4.6 段）。

4.2 根據一九八八年調查委員會的建議，當局按薪酬開支從薪酬趨勢總指標扣減公務員的遞增薪額價值（以每個薪金級別總薪酬開支的百分值顯示），得出薪酬趨勢浮指標。在調整公務員薪酬時，當局會考慮多項因素，包括薪酬趨勢浮指標、員工士氣、財政預算和當時的社會及經濟情況。

薪酬趨勢調查委員會

4.3 薪酬趨勢調查委員會（委員會）是一個獨立組織，一九八三年按薪常會的建議由當局成立。委員會由薪常會一名委員擔任主席，成員包括當局及職方的代表。委員會的成員名單載於附錄 K。

4.4 委員會的主要職能，是授權進行每年一度的薪酬趨勢調查，監察調查組的調查工作及確認其調查結果。一俟調查結果獲得確認，當局與職方其後根據調查結果討論薪酬調整幅度時，委員會和薪常會都不會參與。

4.5 薪常會就薪酬趨勢調查的方法向行政長官提供意見時，須按其職權範圍參考委員會的意見。

4.6 年內，委員會召開了兩次會議：一次會議在五月初舉行，由調查組監督就二零零一／零二年度薪酬趨勢調查結果向委員會提交報告書；另一次會議在五月中舉行，審議和確認調查結果。一如以往，調查組在聯合秘書處秘書長的領導下，為委員會提供支援服務。

二零零一／零二年度薪酬趨勢調查

4.7 二零零一／零二年度薪酬趨勢調查在二零零二年一月至五月期間進行。調查開始時，調查範圍包括 83 間公司。其後有 15 間公司加入，公司數目增至 98 間。不過，由於其中一間公司的僱員人數減至少於 100 名，不符合認可調查方法的甄選準則，因此，獲邀參與調查的公司數目為 97 間。最後，實際參與的公司有 91 間。調查組收集了該 91 間公司（共 130 854 名僱員）在二零零一年四月二日至二零零二年四月一日的 12 個月內的薪酬調整資料，並按照認可的方法分析這些數據。調查結果在二零零二年五月六日公布，然後在五月十三日提交委員會正式確認。經確認的調查結果的摘要載於附錄 L。

4.8 根據二零零二年七月十九日生效的《公職人員薪酬調整條例》，公務員由二零零二年十月一日起減薪，高層、中層及低層薪金級別的減幅分別為 4.42%、1.64% 及 1.58%。經修訂的公務員薪級表載於附錄 M。

二零零二／零三年度的處理方案

4.9 二零零二年九月，當局成立工作小組，討論如何處理二零零三年公務員薪酬調整及有關事宜。該工作小組的成員包括四個中夾評議會的職方代表和其中四個主要公務員工會的代表。當局通知委員會，在完成檢討每年薪酬趨勢調查的方法前，暫不進行二零零二／零三年度的薪酬趨勢調查。公務員事務局局長在二零零二年十二月三十日給委員會主席的信件，載於附錄 N。

第五章

前瞻

5.1 我們明白公務員薪酬政策和制度檢討的第二階段工作尚待進行。不過，據我們從當局所得的消息，當局考慮過專責小組在第一階段研究最後報告提出的建議後，現正集中研究短期內應優先處理的範疇，即制定薪酬水平調查的具體架構和方法，以及檢討每年薪酬趨勢調查的方法。本報告擬備期間，當局與職方就如何處理二零零三年公務員薪酬調整機制及有關事宜正展開討論。由於須要先處理這些刻不容緩的工作，當局希望可於二零零三年年初，在諮詢職方及參考專責小組第一階段研究最後報告的公眾諮詢結果後，才就全面檢討的處理方案作出決定。

5.2 在當局法定進行第二階段檢討的最佳方法之前，我們會繼續按薪常會職權範圍履行職責，並就當局提出的有關修訂個別職系或全體公務員薪酬和服務條件的建議，提供意見。

5.3 我們亦明白，在未來幾年，政府須致力大幅削減營運開支，為此，公務員事務局局長最近承諾在年內檢討各項現有的公務員津貼，包括與執行職務有關的津貼，以及作為附帶福利支付的津貼。當局會按情況所需，在適當時候就具體建議徵詢薪常會的意見。

5.4 一如以往，我們會與各主要公務員工會和私營機構保持聯繫，務求在履行我們的職責時，能充分掌握有關發展的最新情況。