

公務員薪俸及  
服務條件常務委員會

第六十六號報告書

# 公務員薪酬水平調查 報告

主席

彭耀佳博士, GBS, JP

二零二四年二月

# 公務員薪俸及服務條件常務委員會

## Standing Commission on Civil Service Salaries and Conditions of Service

本會檔號 Our Ref. : JS/SC8/R66

尊函檔號 Your Ref. :

電話 Tel:

中華人民共和國香港特別行政區行政長官  
李家超先生

李先生：

謹呈上公務員薪俸及服務條件常務委員會  
--- (薪常會) 就薪酬水平調查的路向擬備的《第六十六號報告書：公務員薪酬水平調查報告》。

在二零一九年十二月，公務員事務局邀請薪常會進行薪酬水平調查，以比較公務員與私營機構的薪酬。當時，2019 冠狀病毒病疫情嚴重影響香港及其經濟。基於當時的極端情況，我們決定採用「兩個階段的做法」進行調查。按照這個做法，薪常會先為調查進行準備工作；在完成準備工作後，薪常會會決定是否和何時進行實地調查工作。

薪常會現已完成薪酬水平調查第一階段的準備工作，並議決不啟動調查的第二階段工作。我們建議的路向及考慮因素載述於隨函夾附的報告書內。



公務員薪俸及服務條件常務委員會主席  
彭耀佳

連附件

二零二四年二月六日

公務員薪俸及  
服務條件常務委員會

第六十六號報告書

# 公務員薪酬水平調查 報告

二零二四年二月

# 目錄

		頁數
第一章	引言	1
第二章	第一階段工作完成	5
第三章	第二階段工作建議	7
第四章	鳴謝	12
附錄 A	公務員薪俸及服務條件常務委員會 職權範圍	13
附錄 B	公務員薪俸及服務條件常務委員會 成員名單	15

# 第一章

## 引言

1.1 公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）應香港特別行政區政府（政府）邀請，進行二零一九年薪酬水平調查。薪常會委聘了顧問提供專業意見及實務協助。在顧問的協助下，薪常會已為二零一九年薪酬水平調查的實地調查工作完成了準備功夫。本報告書載述薪常會就二零一九年薪酬水平調查的建議路向及考慮因素。

### 背景

#### *薪常會*

1.2 薪常會是一個由行政長官委任的獨立諮詢機構，就公務員非首長級文職職系的架構、薪酬及服務條件提供意見。薪常會的職權範圍及現任成員名單分別載於附錄 A及附錄 B。

#### *公務員薪酬政策*

1.3 政府的公務員薪酬政策，是提供足夠薪酬以吸引、挽留和激勵具合適才幹的人員，為市民提供成效與效率兼備的服務；並透過保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，確保公務員和他們所服務的市民都認為公務員薪酬是公平的。

#### *更完備的公務員薪酬調整機制*

1.4 為達致公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，根據更完備的公務員薪酬調整機制（更完備機制），以下三項不同的調查會定期進行，以比較公務員與私營機構薪酬：

- (a) 每年進行的薪酬趨勢調查，以確定私營機構在年度之間的薪酬調整；

- (b) 每六年一次的薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若；以及
- (c) 因應特定的情況在有需要時才進行的入職薪酬調查，以比較公務員非首長級文職職系的入職薪酬與私營機構職位的人職薪酬。

1.5 上一次薪酬水平調查由薪常會於二零一一年至二零一四年間進行，調查參照日期訂為二零一三年十月一日。該次調查是薪常會首次根據更完備機制進行的薪酬水平調查。薪常會亦在二零一八年就薪酬水平調查及入職薪酬調查完成了一次檢討，並再次確定應每六年進行一次薪酬水平調查。

## 二零一九年薪酬水平調查

### 分兩階段進行調查

1.6 在二零一九年十二月，公務員事務局局長邀請薪常會，根據更完備機制進行新一輪薪酬水平調查。薪常會仔細考慮政府的邀請，審慎研究當時的特殊社會經濟情況，尤其是2019冠狀病毒病疫情爆發及蔓延所引起的不明朗狀況。按當時的評估，要在這些不明朗狀況下公正地進行這項調查將極其困難。薪常會衡量上述的不明朗狀況以及薪酬水平調查在公務員薪酬政策下的重要之處和角色後，於二零二零年六月三日向政府表示原則上同意接納邀請，進行是次調查。薪常會隨後就調查可採用的不同做法進行深入研究。經諮詢職方後，薪常會在二零二零年十一月決定分兩階段進行二零一九年薪酬水平調查，這做法可讓薪常會決定何時才是進行實地調查工作和向私營機構蒐集薪酬數據的合適時間。

1.7 薪常會在衡量各方因素後決定分兩階段進行調查，當中充分顧及了當時的特殊情況和公務員薪酬政策，包括維持一個可靠的薪酬水平調查對協助政府決定公務員薪酬架構的重要性，以及按既定機制定期進行薪酬水平調查的需要。按照兩階段的做法，薪酬水平調查的第一階段工作涵蓋檢討調查方法、製備公務員隊伍中具代表性職位的名單（這些職位稱為「公務

員比較職位」) 以在第二階段與相若的私營機構職位進行比較，以及透過「職位檢視」<sup>1</sup>的方法確定公務員比較職位的主要特點(例如該等職位的一般職責及所需具備的資歷和經驗)。這些工作實際上由獲委聘的顧問按照薪常會的指示完成(見下文第 1.10 段)。完成第一階段工作後，薪常會在考慮各項相關因素後，包括當時勞工市場和整體經濟狀況以及相關預計發展，才決定是否和何時進行第二階段工作。

1.8 如繼續進行調查的第二階段，該階段工作主要涵蓋實地調查工作及隨後的分析，包括透過「職位配對」的過程，在私營機構中尋找可供比較的職位，並蒐集這些能與公務員比較職位配對的私營機構職位的薪酬數據，以及就公務員隊伍與私營機構兩者的薪酬水平進行比較。薪常會其後會就如何應用調查結果，包括應否和如何調整公務員薪酬，向政府提交建議。

### **組織架構**

1.9 基於調查結果或會應用於首長級人員和紀律人員，薪常會邀請了首長級薪俸及服務條件常務委員會(首常會)和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)各提名一名成員，在薪常會進行薪酬水平調查的過程中擔任觀察員。首常會提名了陳嘉賢，JP 及劉勝欣(繼陳嘉賢於二零二二年十二月從首常會退任後)擔任觀察員，而紀常會則提名了黃錦沛，BBS，JP。

### **委聘顧問**

1.10 為了能委聘合適顧問提供滿意服務，以及能公平和客觀地評核所有接獲的顧問服務建議書，薪常會的秘書處，即公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處(聯合秘書處)，謹慎準備所需文件以邀請合資格顧問公司提供服務，惟相關工作因為期間的疫情而受到阻滯。最終，薪常會在二零二一年十二月透過聯合秘書處委聘了光輝國際(香港)有限公司(顧問)為薪酬水平調查提供顧問服務，包括在調查的第一

---

<sup>1</sup> 「職位檢視」程序包括與物色到的公務員比較職位的在職者代表進行會面，以確定該等職位的主要特點，以及檢視這些職位是否仍然適合訂為比較職位。

階段就調查方法提供專業意見和就職位檢視提供實務協助。

### **諮詢持份者**

1.11 一如既往，薪常會完全認同在調查進行期間讓職方充分參與的需要和好處，並且在達到每個重要里程碑時，徵詢四個中央評議會的職方及四個跨部門公務員團體的代表的意見，才開展下一步工作。在二零二零年九月至二零二四年一月期間，薪常會舉行了多場諮詢會議，就二零一九年薪酬水平調查的一系列事宜與職方代表交換意見，包括—

- (a) 推行二零一九年薪酬水平調查的方案、調查框架及建議的調查方法；
- (b) 職位檢視的開展及進度（例如當要修訂公務員比較職位名單的時候）；以及
- (c) 就第二階段的建議路向及其操作框架。

1.12 薪常會感謝職方對是次調查所作的貢獻，並且已經在整個商議過程中，適當地考慮了他們的意見。

## 第二章

### 第一階段工作完成

2.1 顧問獲委聘後，隨即展開第一階段的工作，檢視調查可採用的不同調查方法的利弊。顧問亦著手選取合適的公務員比較職位，作為繼後進行薪酬比較時的基礎。第一階段的相關準備工作已在二零二二年九月完成。顧問遂啟動「職位檢視」這項重要工作，並透過此程序確定各個公務員比較職位的主要特點（例如該職位的一般職責及所需具備的資歷及經驗）。顧問耗時逾半年完成職位檢視的工作。具體而言，顧問進行了約三百二十場職位檢視會面，與近二千名公務員比較職位的在職者代表會面，每場會面需時一至兩個小時。顧問並藉此機會檢視了相關公務員比較職位是否仍然適合訂為調查中的比較職位。最終，經過顧問與相關管職雙方的代表討論後，顧問確定了逾三百個公務員職位為比較職位，並為每個比較職位（以及視乎情況，為每個職類<sup>2</sup>）製備一份職責說明書。這些職責說明書將於實地調查工作階段提供客觀基礎，讓顧問透過「職位配對」程序在私營機構中尋找可供比較的職位。

2.2 為準備落實職位配對工作，我們必須物色適合參與調查的私營機構。按照薪常會採納的一套準則，顧問提交了一份載有約五百間私營機構的名單，該些私營機構既符合選取準則，同時亦按顧問估計應設有與公務員比較職位相若的職位。顧問亦提出了一個在開展第二階段工作時可依循的大體框架。這個框架涵蓋的事宜包括如何決定調查的參照日期、向私營機構蒐集數據的步驟和程序，以及為按適當方法分類的私營機構入職職位的薪酬，提供概括指標的方法，以便與公務員入職職位薪酬進行比較。

2.3 顧問已於去年年底前完成薪酬水平調查的第一階段工作，而薪常會也接納了上述各項主要工作的成果。顧問已按照協議的要求，向薪常會提交其對調查路向的意見，即進行第二

---

<sup>2</sup> 有些公務員比較職位由多於一個「職類」構成。在概念而言，職類可被視為某個公務員比較職位下負責明顯不同職務的「工作專業」。

階段工作是否合適和審慎的做法；以及如是的話，應何時進行第二階段工作，以供薪常會考慮。顧問的全面評估載列於顧問報告書－《建議路向報告書》（顧問報告書）。公眾可往聯合秘書處網站（<http://www.jsscs.gov.hk>），瀏覽該報告書。

2.4 薪常會在下一章會就是否進行薪酬水平調查第二階段工作闡述薪常會的建議，以及相關考慮因素。薪常會作出建議時亦顧及了顧問就勞工市場和其他經濟範疇的情況，以及對在實地調查工作階段可能會遇到的實際困難所作的分析及評估。

## 第三章

### 第二階段工作建議

3.1 因應分兩階段進行調查的做法，在顧問完成第一階段工作並提交其顧問報告書後，薪常會會就是否和何時進行二零一九年薪酬水平調查的第二階段工作向政府提出建議。薪常會在諮詢職方後，最終決定接納顧問的建議，認為不應該繼續是次薪酬水平調查的第二階段工作，主因是勞工市場出現嚴重且前所未有的波動，有關情況或會影響從私營機構蒐集到的與薪酬相關數據是否合時甚或準確。當政府應用調查結果及就薪酬調整的相關建議作出決定時，薪酬水平調查的可靠性將會因而受到影響。

#### 根據客觀準則作出審視

3.2 為了決定是否進行二零一九年薪酬水平調查的第二階段工作，薪常會考慮了一籃子客觀準則，以及所有其他相關考慮因素，包括一

- (a) 當時勞工市場的狀況和其他經濟範疇的情況，以及它們的預計發展方向；
- (b) 在當時情況下，建議名單上的私營機構的預期回應比率，而該比率或會影響可收集的數據點在統計學上的代表性；
- (c) 可收集的數據點在統計學上的可靠性，而有關可靠性本身受各種不同因素影響，包括參與調查的私營機構是否代表各經濟行業，以及蒐集數據時的經濟狀況；以及
- (d) 基於當時可掌握到的情況或指標而估計在推展實際調查工作時受中斷或干擾的可能性。

3.3 薪常會在審視現時情況時，須根據以上準則，因為進行薪酬水平調查的目的不單只是為了比較公務員隊伍和私營機構的薪酬水平，亦是為了協助政府達致公務員薪酬政策的目標，即提供足夠薪酬以吸引、挽留和激勵具合適才幹的人員，以及確保公務員和市民均認為公務員薪酬是公平的。為了有關政策目標，政府採用公務員薪酬應與私營機構薪酬大致相若的原則。薪酬水平調查蒐集到的數據和隨後的分析會為政府提供有用的參考，讓政府可在充分掌握相關情況後才就整體公務員的薪酬水平作出決定。因此，薪酬水平調查應在整體勞工市場及其他經濟範疇並沒有受短暫性因素影響的時候進行，原因是該些因素或會令人對調查不論是在統計學或在觀感上是否準確、可靠和具代表性產生疑問，繼而未能達致進行薪酬水平調查的目的。

### 現時勞工市場的狀況及其他影響到勞工市場的周邊因素

3.4 薪常會知悉，顧問並同時指出，勞工市場正處於不穩定的狀態，其中勞動人口出現嚴重和結構性縮減，而私營機構的職位空缺數目亦顯著增加。勞動人口供求的變化及私營機構調整人力資源安排，將直接和間接地影響私營機構的薪酬安排及薪酬水平，繼而影響可從私營機構蒐集並為政府提供參考的數據。

#### (a) 勞動人口的縮減情況

3.5 薪常會注意到，香港正面對勞動人口嚴重收縮而引致的人力資源嚴重短缺的問題。勞動人口縮減的同時，其年齡及職業分佈亦出現了變化，屬活躍年齡組別的人士及較高技術人員的流失尤為顯著。在二零二零年至二零二二年間脫離勞工市場的人士大部分是具備管理和專業經驗的較高技術人員，而相關職業組別出現大量職位空缺亦反映了這一狀況。如顧問所觀察，勞動人口的變化導致勞工市場出現了不少改變，例如在聘請畢業生出任入職職位時，以及聘請技術人才出任需具備較多經驗才能勝任的職位時，私營機構會面對更為劇烈的競爭。

3.6 薪常會注意到顧問的觀察，指不同地方（例如加拿大及澳洲）已推出措施和進一步放寬政策以吸引全球人才和勞

工，部分措施和政策特別為招攬香港的人才和勞工而訂定。全球人才和勞工競爭白熱化，或影響較年輕勞動力從香港向外流至其他地區。

*(b) 職位空缺數目處於高水平和私營機構的應對措施*

3.7 薪常會留意到在勞動人口收縮的同時，隨著疫情消退，私營機構的職位空缺數目有所增加。政府統計處調查所得的資料顯示，私營機構的職位空缺數目已激增至三年前的兩倍，超出疫情前的數目。正如顧問指出，企業正積極採取不同策略和措施，例如僱用更多兼職員工，以應對人手緊張的情況。有些企業繼續實施在疫情期間推行的措施，例如遙距工作，以保持在人力資源運用上的靈活度，甚至提供額外的金錢誘因，以吸引和挽留人才。

*(c) 吸納人才措施*

3.8 薪常會注意到，在勞動人口縮減及全球競爭愈趨劇烈的背景下，政府推行了一系列措施，以吸納不同技術水平和行業的勞工和人才（例如推出「高端人才通行證計劃」、擴展「非本地畢業生留港／回港就業安排」的範圍、取消「優秀人才入境計劃」的配額限制，以及推出「補充勞工優化計劃」以輸入勞工）。薪常會同意，雖然根據合理的評估，這些措施將增加勞動人口的供應並有助於遏止勞工成本的升勢，但薪常會尚未可準確預計有關措施需要多長時間才能恢復勞動人口供求的平衡。

*(d) 經濟及外圍狀況*

3.9 整體經濟情況及外圍狀況亦可能影響到勞工市場。如顧問所述，香港經濟（以本地生產總值的數字反映）仍受累於充滿挑戰的外圍狀況，包括先進經濟體需求減弱導致香港對外貿易錄得跌幅，同時亦受地緣政治局勢愈趨緊張影響。在利率上升及維持高企的環境下，本港股票市場受壓，物業交投活動也減少。股票和地產市場近期表現下滑亦反映出市場對經濟前景抱持審慎態度。薪常會同意，市場對前景的態度審慎，可能會對企業拓展業務以及作出薪酬決定造成負面影響，繼而可能影響到私營機構的薪酬水平。

## 建議路向

3.10 如以上所載，香港勞工市場正經歷前所未有的波動。本港勞動人口大幅縮減並在年齡及職業分佈上出現變化，同時私營機構的職位空缺數目也飆升。這些不穩定狀態導致勞工市場上人力資源的競爭（尤其是爭奪較年輕人員及技術人才）變得更加激烈，因而可能令市場上的私營機構調整其聘用甚或薪酬安排。面對勞工市場緊張，私營機構運用了不同策略以吸引及挽留人才，或為私營機構的薪酬安排及薪酬水平帶來影響。另一方面，在勞動人口結構出現重大變化的情況下，政府正以更果斷進取和更具針對性的方式實施了一系列措施來吸納人才。薪常會同意顧問所指，鑑於勞工市場仍然波動，上述措施能夠如何紓緩不同行業人手短缺，仍需要一段時間觀察。在薪常會諮詢職方代表的會議席上，職方代表表達了不同的意見：個別職方代表相信極端情況已不復存在，進行實地調查工作將不會受到嚴重干擾，但不少職方代表表示同意顧問的建議。薪常會在考慮所有相關因素，包括職方代表在諮詢過程中表達的意見後，議決接納顧問的評估和建議。

3.11 在勞工市場出現波動的情況下，薪常會認為如在現階段擷取薪酬數據，當政府應用調查結果以決定公務員薪酬的相關變動時，該等數據或會因市場上出現新的變化而過時。換言之，勞工市場的不明朗狀況可能會令人質疑，調查蒐集到的薪酬數據在政府應用之時是否仍然合時以至仍有參考價值，尤其是有關數據會在蒐集後的一段時間之後才被實際應用於公務員隊伍。如於現階段進行薪酬水平調查，所得結果的可靠性或會招來批評，甚至備受質疑和挑戰，與政府進行薪酬水平調查的最終目的（即讓政府確定公務員薪酬與私營機構薪酬之間是否相若，並在充分掌握相關情況後才就公務員的薪酬架構作出決定）背道而馳。

3.12 此外，薪常會留意到顧問的觀察，指市場人力資源緊絀的情況或會令人關注參與調查的機構是否有能力為調查提供具質素和及時的回應，繼而可能令人進一步質疑調查在統計學上是否可靠。

3.13 基於以上分析，薪常會**建議**為審慎起見，至少就現階段而言，**不**繼續進行是次薪酬水平調查第二階段的工作，這亦

是對公務員隊伍和私營機構而言屬公平的做法。薪常會認為，薪酬水平調查應該在勞工市場大致穩定的時候才進行，屆時所得結果將會獲大多數持份者普遍視為相對可靠，政府亦能在充分掌握相關情況後才就公務員薪酬的變動作出相應決定，以真正達致進行薪酬水平調查的目的。薪常會希望強調，薪常會作出有關建議，並非建基於認為經濟下行，亦非建基於目前經濟仍需要時間才能完全恢復。經濟下行（或其反面的經濟向好）並不能夠作為擱置薪酬水平調查的實地調查工作的理據，尤其是當有關變動屬長期趨勢或僅是經濟周期的一般起伏。

3.14 經考慮顧問的建議，薪常會就是否重新開展另一輪薪酬水平調查一事上，**建議**政府應就包括整體勞工市場等情況再作檢視，並視乎當時情況而作決定。政府亦可進一步考慮，有關檢視應否涵蓋當時的勞工市場狀況和整體經濟情況，尤其是兩者有否受短暫或偶發性的因素影響。政府亦可在適當時候考慮是否適合就薪酬水平調查在公務員薪酬政策下的角色，以及該調查可採用的調查方法作出研究。薪常會堅信，一個公平和公正的薪酬釐定機制對於維持公務員隊伍人手充足、高效能幹和穩定至為重要，而上述研究必定有助於建立一個健全的機制，以應對瞬息萬變的環境。

3.15 薪常會亦注意到顧問的觀察，指政府推出的多項吸納人才措施暫定為期兩年。顧問亦認為，屆時將能夠更明確地了解勞工市場的變化應否被視為偶發或短暫性因素。薪常會建議政府密切留意勞工市場及經濟的狀況，並在一段合理時間後檢視相關情況。

## 第四章

### 鳴謝

4.1 在此，薪常會謹向各方為調查第一階段工作作出貢獻表示衷心致謝。薪常會向所有參與職位檢視會面的員工代表致意，儘管他們在疫情期間工作變得更加繁重（職位檢視會面亦在此期間舉行），但他們仍然抽空參與會面，實屬難得。我們亦感謝職方在多場諮詢會議中與薪常會分享他們的意見。我們亦感謝政府統計處在過程中所提供的資料和數據。最後，薪常會對聯合秘書處全體人員在第一階段工作進行期間一直努力不懈，竭誠提供支援，表達感謝。

## 公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會） 職權範圍

I. 就非首長級公務員（司法人員及紀律人員除外）的下列事宜，向行政長官提供意見及建議：

- (a) 有關職系、職級及薪俸結構的原則和措施；
- (b) 個別職系的薪俸和結構；
- (c) 應否繼續以薪酬研究調查組所進行的私營機構薪酬趨勢調查，作為全面檢討各個薪級表（有別於檢討個別職系的薪俸）的依據，抑或以其他方法替代；
- (d) 如根據職權第 I(c)條建議繼續採用薪酬研究調查組所進行的私營機構薪酬趨勢調查，則在參考薪酬趨勢調查委員會的意見後，建議該項調查的方法；
- (e) 與福利項目有關的事宜，而這些福利屬於薪金以外，並且是薪常會認為與訂定公務員薪酬相關的，包括增加新福利或建議更改現行福利等；
- (f) 建議適當的程序和架構，使公務員協會及公務員能就薪常會職權範圍內的事項，與管理當局討論他們的意見；
- (g) 在何種情況下適宜由薪常會自行研究某項問題，而在這些情況下公務員協會與管理當局如何向薪常會提交意見；以及
- (h) 行政長官交付薪常會考慮的任何事項。

II. 薪常會須經常檢討其職權範圍內的事務；如認為須作更改，應向行政長官提出建議。

III. 薪常會須充分考慮較廣泛的公眾利益，包括薪常會認為有關連的財政及經濟因素。

- IV. 薪常會須充分關注在政府機構內維持良好員工關係的需要，而在提供意見時，可作出任何建議以達此目的。
- V. 薪常會在提出建議及意見前，須確定這些建議不會影響香港特別行政區政府與主要公務員協會達成的一九六八年協議（一九九八年適應版）的有效性。
- VI. 組成高級公務員評議會會員方及第一標準薪級公務員評議會會員方的公務員協會，可聯合或個別地把有關公務員薪俸或服務條件的事項提交薪常會考慮。
- VII. 部門首長可就個別職系的結構、薪俸或服務條件，向薪常會提交建議。
- VIII. 薪常會不考慮個別公務員的問題。
- IX. 薪常會可根據所得經驗，考慮本身的結構或職務應否更改。
- X. 薪常會執行職權範圍內各項工作時，應確保公務員協會及管理當局均有足夠機會發表意見。薪常會又可聽取其認為有直接關係的其他團體的意見。

公務員薪俸及服務條件常務委員會  
成員名單

主席

彭耀佳博士，GBS，JP

成員

陳振英議員，JP

周雪鳳女士，JP

鄭慧恩女士

張穎嫻女士

周雯玲女士，JP

林凱章先生，JP

李美辰女士，JP

梁家麗女士，SBS

李律仁先生，SC，JP

盧麗華博士

麥萃才博士

倪以理先生，JP

黃冠文先生，BBS，MH，JP

阮蘇少湄女士，JP

