

公務員 薪酬水平調查

建議路向報告書

2024 年 1 月

撰文

香港中環雪廠街 2 號

聖佐治大廈 15 樓

光輝國際



目錄

	頁數
1. 引言	1
2. 有關是否和何時進行第二階段工作的建議	3

第 1 章 引言

1.1 背景

1.1.1 香港特別行政區政府（政府）的公務員薪酬政策，是提供足夠的薪酬以吸引、挽留和激勵具有合適才幹的人員，為市民提供成效與效率兼備的服務，並讓公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若。為配合這項政策，政府按照更完備的公務員薪酬調整機制（更完備機制）進行三項調查以釐定公務員的薪酬水平，其中一項是薪酬水平調查¹。上一次薪酬水平調查於 2013 年間進行（2013 年薪酬水平調查），而在 2018 年，也完成了一次就薪酬水平調查和入職薪酬調查的檢討（2018 年檢討），該檢討的範圍涵蓋調查方法、如何應用調查結果以及進行上述兩項調查的頻率。

1.1.2 於 2019 年 12 月，政府邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）進行薪酬水平調查。薪常會於 2020 年 5 月接受了政府邀請。薪酬水平調查的主要目的，是確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。鑑於 2019 冠狀病毒病疫情所引起的特殊且前所未有的本地以至全球情況，薪常會於 2020 年 11 月決定採用「兩個階段的做法」進行是次調查，即將準備步驟和實際調查工作分兩個階段進行。第一階段涵蓋在實際調查工作之前必須完成的所有步驟，包括檢討調查方法、製備公務員比較職位（比較職位）名單，以及進行職位檢視程序以確定比較職位的主要職能和主要職責。第二階段涵蓋實際調查工作（即進行職位配對程序以尋找出與比較職位大致相若的私營機構職位，即「配對的私營機構職位」，蒐集和整合配對的私營機構職位的薪酬數據和相關工作資料），及在總結第二階段工作時，向薪常會呈交分析結果和提出建議。在第一階段完成後，薪常會在考慮所有相關因素後，將決定是否和何時進行第二階段工作；薪常會有九個月的時間作出這項決定。

1.1.3 根據「兩個階段的做法」，薪常會於 2021 年 12 月透過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）委聘本公司（光輝國際（香港）有限公司），為是次薪酬水平調查提供專業意見和支援。在顧問服務的第一階段，我們須首先完成以下主要工作：

¹ 另外兩項調查是入職薪酬調查和每年一度的薪酬趨勢調查。



- (a) 檢討薪常會較早時為是次薪酬水平調查通過的初步架構及就調查方法提出建議；
- (b) 進行簡短的研究，以確定教育界別、醫護界別和社會福利界別的私營機構是否（以及在什麼程度上）仍跟隨公務員薪酬安排，並建議應否繼續把這三個界別從調查中剔除；
- (c) 制訂是次薪酬水平調查的執行細節，並列明主要里程碑和工作步驟；
- (d) 透過職位檢視程序蒐集有關選取的比較職位的資料；以及
- (e) 建議是否和何時進行調查的第二階段工作。

1.1.4 於 2022 年初，我們開展了調查的準備工作，首先從檢討調查方法及建議一份比較職位名單的工作開始。在 2022 年 9 月，我們完成了與上文第 1.1.3(a)至(c)段相關的工作，而我們就調查方法、執行細節和擬議的比較職位名單提出的建議獲得薪常會通過。薪常會通過該些建議後，指示我們展開職位檢視程序（即第 1.1.3(d)段所述的工作），並且在該程序完成後，評估是否和何時進行調查的第二階段工作及制訂相關的建議（即第 1.1.3(e)段所述的工作）。我們現已完成職位檢視程序以及隨後的評估工作，並會在本《建議路向報告書》闡述我們就是否和何時進行第二階段工作才屬合適及審慎的做法提出的建議，並輔以相關的詳細分析。

第 2 章

有關是否和何時進行第二階段工作的建議

2.1 概要

2.1.1 政府的政策是透過進行更完備機制下的薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。薪常會已決定採用「兩個階段的做法」進行是次調查，即將準備步驟和實際調查工作分兩個階段進行；按此，薪常會可在第一階段的工作完成後考慮相關因素，才決定是否和何時進行第二階段的工作。我們較早時已詳細解釋薪常會決定採用「兩個階段的做法」（而非 2013 年薪酬水平調查以「一個階段」的做法）進行調查的背景。「兩個階段的做法」讓薪常會可以就何時進行調查工作，在充分掌握相關情況後才作出決定，以確保各界信納屆時所蒐集的數據是有用和可靠的。

2.1.2 薪常會在決定是否和何時進行第二階段工作時，可以考慮一籃子的客觀準則，例如：

- (a) 當時的勞工市場的狀況和其他經濟範疇的情況，及它們的預計發展；
- (b) 在當時的情況下，建議名單上的私營機構的預期回應比率，而這個比率或對可收集的數據點在統計學上的代表性而言造成影響；
- (c) 可收集的數據點在統計學上的可靠性，其本身受各種不同因素影響，包括參與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) 在推展實際調查工作時，基於當時可掌握到的各種指標，而推斷有關工作被中斷或受干擾的可能性。

在本章，我們會參考現時勞工市場的狀況及整體經濟情況，以評估是否和何時進行第二階段工作才屬於合適及審慎的做法，並闡述我們的建議。

2.2 主要考慮因素及相關統計數據

2.2.1 首先，薪酬水平調查的調查工作應在香港勞工市場及整體經濟情況沒有出現動盪或不穩定（即相對穩定）的時候進行，從而令所蒐集到的數據能夠為政府提供有用及可靠的參考，讓政府能就公務員的薪酬結構，在充分掌握相關情況後才作出決定。按照此邏輯，我們首先會回顧疫情在過去數年對香港商業活動的影響並講述疫後的最新情況。繼後，我們會審視現時勞工市場的狀況及相關的經濟指標。總括而言，由於疫情在全球大致受控，目前的外圍環境已不再受到曾在疫情期間困擾香港和世界其他地區的極端狀況所影響。然而，疫情所帶來的影響及它所引申的問題（及其他因素）一直持續至今，我們注意到香港勞工市場正處於明顯的不穩定狀態，而這種變化較大的狀況可能將會維持一段時間。

2019 冠狀病毒病的影響

2.2.2 2019 冠狀病毒病疫情對全球經濟造成重大影響，就本地經濟而言，政府實施多項抗疫措施（包括社交距離措施）遏制多波的疫情，社會及商業活動因而嚴重受創。這些抗疫措施與全球疫情對經濟所帶來的影響，對香港的營商環境以及機構的運作安排（即資源管理和工作方式）影響深遠。

2.2.3 現時，全球疫情已經受控²。隨著政府在 2022 年底撤銷所有社交距離措施，社會及商業活動正在穩步復蘇。就上文第 2.1.2 段所述的準則而言，我們預期在執行上不大可能會因為出現疫情以及曾在疫情期間困擾香港和世界其他地區的相關極端狀況，而對調查工作造成任何干擾或令有關工作被逼中斷。

2.2.4 話雖如此，根據上文第 2.1.2(a)、(b)及(c)段所述的準則，我們注意到在現時的後疫情階段，香港勞工市場正處於前所未有的不穩定狀態，並出現嚴重的人手短缺問題。我們確信，本地整體經濟和勞工市場仍被不明朗的因素籠罩。在這些不穩定的情況下，政府應用調查結果以決定公務員薪酬相關的變動時，其可靠性可能受質疑，繼而令人對這個期間進行薪酬水平調查是否有意義並同時能達致其目標產生疑慮。此外，某些將被邀請參與調查的機構，或會因人手緊絀，未能調配足夠資源為調查提供有質素和及時的回應。調查的預期回應比率甚至乎統計學上的可靠性，也可能未達預期般理想。我們會在以下第

² 在 2023 年 5 月 4 日，世界衛生組織宣佈 2019 冠狀病毒病疫情已經是一個既定且持續的健康問題，不再構成國際關注的突發公共衛生事件（[https://www.who.int/zh/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/zh/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)）。

2.2.5 至 2.2.21 段審視勞工市場的相關變化，以及其他對勞工市場有所影響的與經濟情況相關的因素。

勞工市場

2.2.5 根據政府公佈的資料³，香港主要受人口高齡化及因疫情引發的各種暫時性因素影響，正面對屬結構性的勞動人口縮減情況。從我們的市場經驗得知，人口外流的情況亦加劇了結構性勞動人口縮減情況。受到 2019 冠狀病毒病疫情及全球人才競爭白熱化所影響，本港勞動人口（不包括外籍家庭傭工）在 2020 年至 2022 年期間顯著減少約 14 萬人。

2.2.6 為決定是否和何時進行第二階段工作，我們有必要審視及充分關注勞工市場的情況，因為它對市場薪酬水平影響甚深。在勞工市場出現較大變化的時期內的任何時間點所蒐集的薪酬數據，各界對於其在實際應用時的參考價值會認為有局限。在本節的餘下部份，我們會引用主要的統計數據，以多個角度方式闡述當前勞工市場的情況，包括勞動人口的規模和結構、就業情況（以失業率衡量）及職位空缺水平。我們亦會簡介政府吸引人才來港以補充遞減中的勞動人口和發展勞動力的新措施。我們認為，這些措施需要一段時間才能在勞工市場充分發揮其效用。在此期間，私營機構可能要採取其他策略以解決人手問題⁴，例如改變其招聘和薪酬的安排。政府推行的吸納人才措施及私營機構近期在運作安排上的調整，均會對私營機構薪酬水平產生相當影響，導致不明朗及波動的狀況。

勞動人口

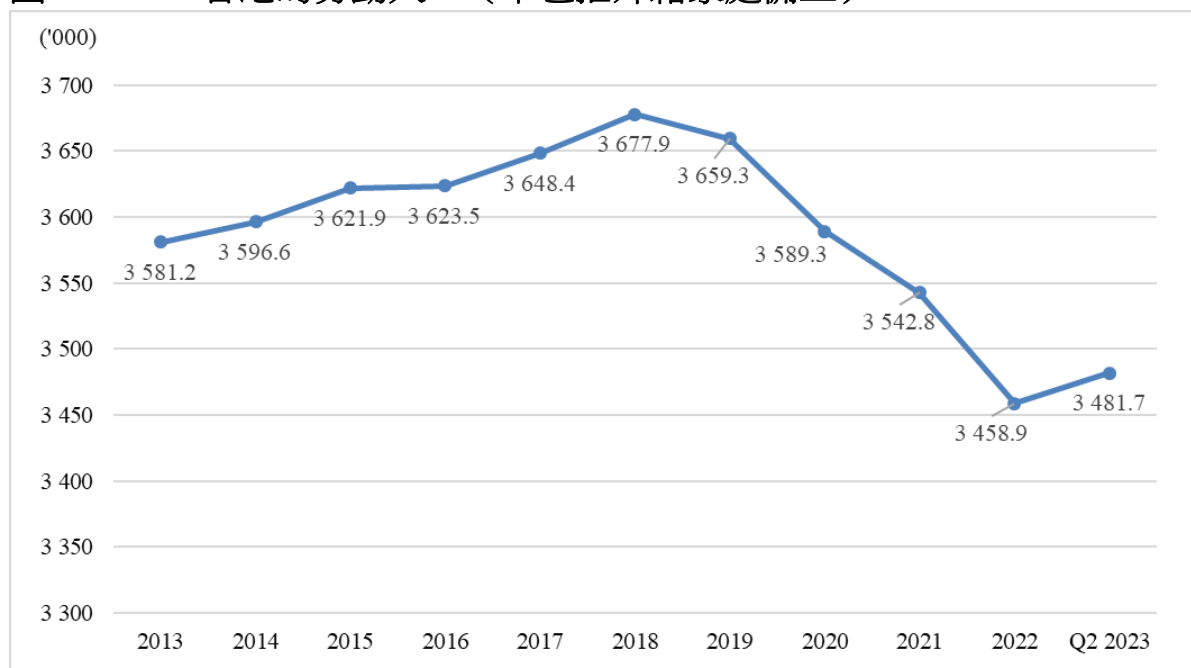
2.2.7 整體而言，香港面臨嚴重的人手短缺。本港勞動人口（不包括外籍家庭傭工）在 2020 年至 2022 年期間淨減少 14 萬人。事實上，我們可以合理地假設此期間有超過 14 萬人退出了勞工市場，因為實際退出勞工市場的人數被約 3.5 萬名 60 歲或以上參與（或重新投入）勞工市場的銀齡人士所抵銷。

³ 參閱立法會參考資料摘要「優化輸入人才安排」（https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/brief/lwbmcr11131_20221223-c.pdf）及「輸入勞工」（https://www.legco.gov.hk/yr2023/chinese/brief/ldslc1205c_20230613-c.pdf），文件日期分別為 2022 年 12 月 23 日及 2023 年 6 月 13 日。

⁴ 香港人力資源管理學會在 2023 年 10 月發表了一項調查結果，當中涉及約 900 名本地受訪者。根據調查結果，勞工市場出現變化令受訪僱主陷入激烈的人才競爭中，以致他們需要調整其招聘策略。有關策略包括向非傳統群組的應徵者進行招聘，例如從事其他行業但具備相關技能和經驗的應徵者、已退出勞工市場的應徵者、香港以外地方的人士、退休人士及少數族裔人士。

2.2.8 綜觀一段更長的時間，如下圖 1 所示，勞動人口規模從 2018 年的 368 萬人減少至 2022 年的 346 萬人，減幅為 6.0%⁵。雖然勞動人口其後輕微增至 2023 年第二季的 348 萬人（升幅為 0.7%），但增幅主要來自屬 60 歲或以上的年齡組別的人士。這種增長能否持續，而相關增長在未來將由哪個年齡組別的人士所構成，以及更根本的是，該增長能否改善勞動人口縮減所導致的失衡情況，目前尚未有定論。

圖 1： 香港的勞動人口（不包括外籍家庭傭工）⁶



2.2.9 在勞動人口結構的變化方面，根據政府的資料，在 2020 年至 2022 年間脫離本港勞工市場的人士大多介乎 25 歲至 59 歲，而且當中超過 60% 是擔任管理和專業職位的較高技術人員⁷。下圖 2 比較目前與 2020 年和 2013 年的勞動人口的年齡分佈。在 2023 年第二季，最年輕的年齡組別（即 25 歲以下）及 25 歲至 59 歲的年齡組別分別佔總勞動人口的 4.9% 及 80.2%，較 2020 年分別下降 1.2 及

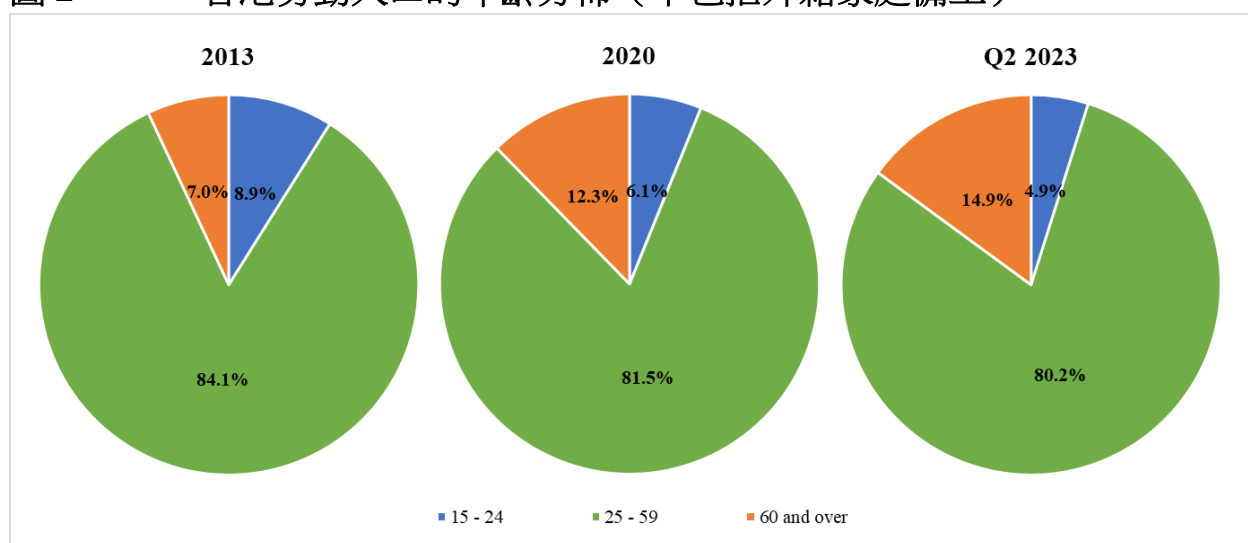
⁵ 除參考圖 1 所示由 2013 年（上次進行薪酬水平調查的時候）至 2023 年第二季的香港勞動人口規模的數字外，我們亦檢視過由 1993 年（即政府統計處首次編製不包括外籍家庭傭工的本地勞動人口規模數字的年份）起的相關數字。在 1993 年至 2013 年的 20 年間，香港勞動人口規模曾在 2003 年（較 2002 年減少 0.3%）及 2010 年（較 2009 年減少 1.1%）錄得跌幅。該兩次勞動人口縮減的幅度及縮減所持續的時間都不如最近在 2018 年至 2022 期間的縮減般顯著。

⁶ 來自政府統計處網站的數據（https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06201A）。

⁷ 根據政府統計處的資料，截至 2023 年六月，屬經理、專業人員及輔助專業人員的職業組別的職位空缺數目佔總職位空缺數目的 37.4%，較 2016 年三月（即政府統計處首次編製私營機構職位空缺統計數據的時間）增加了 11.1 個百分點（https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=215-16007）。

1.3 個百分點，以及較 2013 年分別下降 4.0 及 3.9 個百分點。60 歲或以上的年齡組別在 2013 年佔勞動人口的 7.0%，增加至 2020 年的 12.3%（升幅為 5.3 個百分點），在 2023 年第二季更增加至 14.9%（升幅為 7.9 個百分點），等如 2013 年的兩倍有多。勞動人口出現縮減（特別是那些屬最年輕的年齡組別的人士及擔任管理和專業職位的較高技術人員），加上勞動人口在整體年齡分佈上所出現的變化（可能由勞工市場緊張、推遲退休年齡和其他因素引起），對本地勞工市場造成影響，例如在招聘具技術的人才時出現困難。我們相信，勞動人口在結構上的這些變化正正是政府推行一系列措施，以更果斷進取和更具針對性的方式來吸納人才的原因之一。我們會在下文第 2.2.13 段更詳細闡述這些措施。

圖 2： 香港勞動人口的年齡分佈（不包括外籍家庭傭工）⁸



2.2.10 同一時間，全球人才和勞工競爭的情況正在加劇。海外國家推行了不同措施吸引勞工，當中部分措施是特別招攬香港居民。舉例而言，加拿大政府向身在該國的香港居民提供兩個申請永久居留的移民途徑，並於 2023 年 8 月 15 日放寬了「B 類工作移民計劃」的申請資格，取消對合資格香港申請人的學歷要求。澳洲政府近期亦加緊步伐，透過各項措施競奪全球人才，例如由 2023 年 7 月起確保新到埗的臨時簽證持有人可獲得更高薪酬，以及由 2023 年 11 月 25 日起簡化技術勞工簽證持有人申請永久居留權的程序等。除此之外，澳洲政府亦開設了「香港渠道」讓香港居民申請永久居留權以及推行了其他措施。我們可以合理地預期，海外國家（尤其是英語系國家）透過推行吸納人才和勞工的措施以及放寬相關要求，將會對香港勞動人口的狀況造成影響，尤其是較年輕並具英語能力的一群。雖然海外國家為嘗試吸納來自香港的人才和勞工而推出的

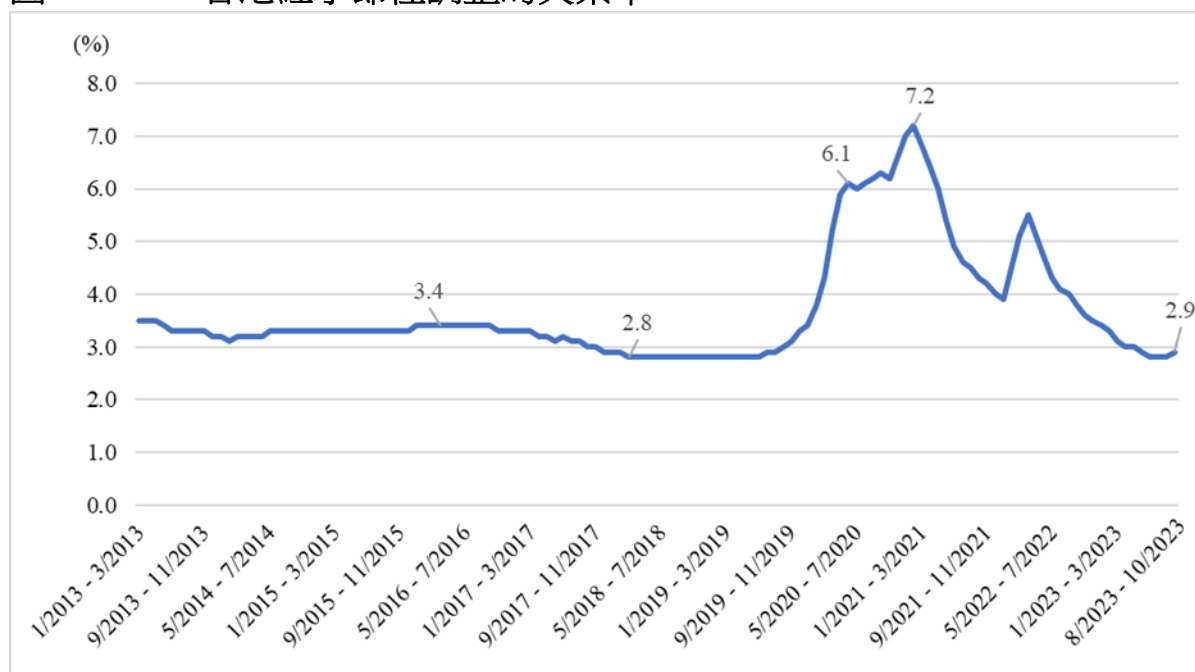
⁸ 圖 2 參考政府統計處網站的數據繪製而成 (https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06201A)。

措施將維持多久仍屬未知之數，不過，只要有關措施仍然生效，較年輕的勞動力從香港向外流至其他地區的情況將可能持續。

就業情況

2.2.11 與此同時，我們留意到在 2019 冠狀病毒病疫情消退後，失業率在近期有所下降。下圖 3 顯示，由於疫情對經濟活動造成干擾，導致大量職位被裁減（特別是旅遊業和零售業的職位），失業率在 2020 年第二季飆升至 6.1%，並在 2021 年初進一步升至 7.2% 的高峰。現時，隨著疫情已受控，2023 年第三季的數據顯示，香港就業狀況在經濟復蘇的帶動下持續獲得改善。2023 年 7 月至 9 月經季節性調整的失業率為 2.8%，回落至 2019 年前的低水平。失業率在 2023 年 8 月至 10 月為 2.9%，維持在大致相同的水平。失業率得到改善的現象與勞動人口縮減情況有關聯，與上文就勞動人口縮減的觀察相符。

圖 3： 香港經季節性調整的失業率⁹



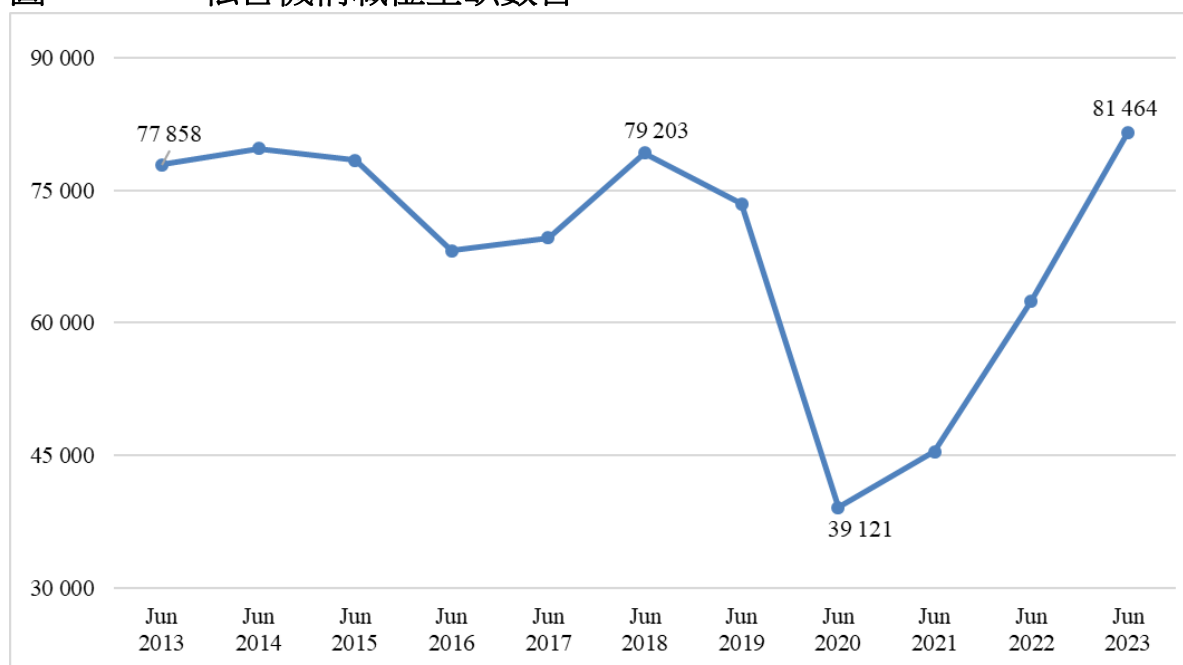
職位空缺水平

2.2.12 在這同時，基於勞動人口縮減及失業數字出現相應的下降，私營機構的職位空缺數目自疫情緩和以來顯著增加，這現象不言而喻。隨著經濟整體復蘇，職位空缺的情況變得更加嚴重。下圖 4 顯示，根據政府的統計數據，雖然

⁹ 來自政府統計處網站的數據 (https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06101)。

私營機構的職位空缺數目¹⁰在 2020 年急跌，但在 2021 年及 2022 年卻從谷底大幅上升，並在 2023 年 6 月進一步飆升至 81 464 個¹¹，意味著最新的職位空缺數目激增至三年前的數目的兩倍。職位空缺情況在未來的走勢如何仍有待觀察。私營機構的僱主現正積極採取適當的策略和措施（例如將部份業務遷往離岸其他地區、外判工作至本地其他公司、僱用更多兼職員工、推行自動化等）並保留了一些在疫情期間推行的措施（例如在家工作和彈性上班時間），以紓緩人手需求的壓力。然而，我們觀察到私營機構的僱主除了採取上述這些策略和措施外，仍需要提供額外的金錢誘因，例如為個別合資格的人員提供較優厚的報酬，以挽留和招聘人才。

圖 4： 私營機構職位空缺數目¹²



¹⁰ 政府統計處每季對私營機構就業及空缺情況進行調查。這些調查涵蓋《香港標準行業分類 2.0 版》的 17 個行業主類：(1)採礦及採石；(2)製造；(3)電力及燃氣供應；(4)自來水供應；污水處理、廢棄物管理及污染防治活動；(5)建造（只限建築地盤工人）；(6)進出口貿易、批發及零售業；(7)運輸、倉庫、郵政及速遞服務；(8)住宿及膳食服務活動；(9)資訊及通訊；(10)金融及保險活動；(11)地產活動；(12)專業、科學及技術活動；(13)行政及支援服務活動；(14)教育；(15)人類保健及社會工作活動；(16)藝術、娛樂及康樂活動；及(17)其他服務活動。政府統計處沒有納入調查的四個行業主類是(1)農業、林業及漁業；(2)公共行政；(3)家庭住戶內部工作活動；及(4)享有治外法權的組織及團體活動。

¹¹ 2023 年 6 月的私營機構職位空缺數目（81 464 個）確實只比 2018 年 6 月的空缺數目（79 203 個）略多，但兩個時期的情況有別：前者顯示的是空缺數目從谷底急劇上升的情況，而後者則是處於空缺數目大致維持平穩的時期。

¹² 來自政府統計處網站的數據（https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=215-16001）。

吸引人才措施

2.2.13 隨著香港經濟逐漸走出疫情的陰影，香港未來的成功和繁榮將取決於能否維持充足及穩定的優秀人才供應，以滿足日益增長的市場需求。面對著勞動人口嚴重收縮，以及為了紓緩勞工市場緊張對營商成本造成的影響，行政長官在 2022 年施政報告中公佈了一系列積極吸納人才的措施¹³。這些措施包括政府在 2022 年 12 月 28 日推出的「高端人才通行證計劃」¹⁴，旨在吸引具備豐富工作經驗及高學歷的高端人才來港，以填補已流失的富經驗的較高技術人才。同日，政府亦擴展「非本地畢業生留港／回港就業安排」¹⁵的範圍至涵蓋本港大學粵港澳大灣區校園的畢業生。政府亦由 2023 年 1 月 1 日起取消「優秀人才入境計劃」¹⁶的年度配額，從而吸引更多優秀人才來港。除上述 2022 年施政報告所涵蓋的措施外，政府於 2023 年 9 月 4 日進一步推出「補充勞工優化計劃」，暫停執行 26 個職位類別及非技術／低技術職位一般不得輸入勞工的規定，讓確實未能於本地聘請合適人手擔任相關職位類別及職位的僱主申請輸入勞工¹⁷。上述四

¹³ 詳情請參閱立法會參考資料摘要「優化輸入人才安排」，文件日期為 2022 年 12 月 23 日 (https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/brief/lwbmcr11131_20221223-c.pdf)。

¹⁴ 根據「高端人才通行證計劃」，政府將向下列類別人士發出為期兩年的通行證來港探索機遇：

- (a) 在申請日期前一年年薪達港幣 250 萬元或以上的人士；
- (b) 在全球百強大學畢業並於申請日期前的五年內累積至少三年工作經驗的學士學位畢業生；或
- (c) 於申請日期前的五年內在全球百強大學畢業但工作經驗少於三年的學士學位畢業生。

上述(a)及(b)類合資格人士將不設限額。(c)類人士的每年配額上限則設定為 10 000 人。

2023 年首九個月，各項輸入人才計劃（包括「高端人才通行證計劃」）已共收到約 16 萬宗申請，當中超過十萬宗獲批。約六萬名人才已獲批簽證來港。

¹⁵ 政府在 2008 年推出「非本地畢業生留港／回港就業安排」，以吸引在香港修讀全日制經本地評審課程而取得學士學位或更高資歷的非本地畢業生在畢業後留港或回港工作。根據 2022 年 12 月 28 日起放寬的安排，應屆畢業生（即在畢業日期起計的六個月內申請留港工作者）如獲批准，初步可留港兩年（較原先留港一年的期限延長）。回港畢業生（即在畢業日期起計的六個月後遞交申請者）須在提出申請時先在香港獲得聘用，而覓得需屬於具備大學畢業學歷的人通常接受的水平的工作，以及薪酬待遇處於市場水平。應屆畢業生及回港畢業生均可申請延長在港延期逗留。

¹⁶ 政府在 2006 年推出「優秀人才入境計劃」，旨在吸引頂尖人才來港定居和發展。該計劃的年度配額在 2020 年由 1 000 個增至 2 000 個，並進一步於 2021 年增加配額至 4 000 個。

¹⁷ 勞工處自 1996 年起負責執行舊有的「補充勞工計劃」，讓確實未能在本地聘得所需人手的僱主申請輸入技術員級別或以下的勞工。然而，輸入屬 26 個職位類別及非技術／低技術勞工的申請通常不予考慮。該 26 個職位類別為營業代表、售貨員、侍應生、接待員、收銀員、初級廚師、食品加工工人、文員、銀行櫃檯員、電腦／打孔機操作員、電話接線生、布草房服務員、洗衣工人、整熨工、髮型師、貨倉管理員、裁剪工、裁床工、檢查工、送貨員、駕駛員、清拆工、石工、噴漆工、渠工及補漏工。有關「補充勞工優化計劃」的詳情，請參閱立法會參考資料摘要「輸入勞工」，文件日期為 2023 年 6 月 13 日 (https://www.legco.gov.hk/yr2023/chinese/brief/ldslc1205c_20230613-c.pdf)。

項措施的實施期限暫定為兩年。雖然我們可以合理地推測，這些措施假以時日將有助於遏止勞工市場中個別領域的企業所面對的勞工成本升勢，而且有關影響亦可能會擴展至其他行業，但這些措施既不會立竿見影，亦不能在一段短時間內扭轉勞工市場的狀況。勞工市場包括勞動人口的供應以及薪酬水平的不明朗狀況，仍然會維持一段時間。

其他影響到勞工市場穩定性的周邊因素

2.2.14 雖然上述各段已解釋勞工市場內已經出現的變化如何導致勞工市場本身的不穩定，但勞工市場同時亦直接受整體經濟情況和外圍狀況所影響。在本節，我們會審視其他能夠反映現時經濟狀況和展望的相關因素，以及這些因素如何為勞工市場帶來不穩及影響其未來發展。我們認為，在不明朗因素籠罩著經濟的情況下（包括營商氣氛普遍謹慎和外圍環境充滿挑戰），勞工市場出現較大變化的狀況仍然會持續，甚至可能加劇。

整體經濟情況及展望

2.2.15 香港經濟近年經歷了相當大的波動。經濟在 2013 年（即上一次薪酬水平調查進行時）至 2018 年的數年間錄得穩定增長，繼後卻受到一連串事件的嚴重打擊，包括 2019 年發生的本地社會動亂和暴力事件、持續緊張的中美貿易關係以及 2019 冠狀病毒病疫情的爆發。作為反映整體經濟情況的一個指標，實質本地生產總值在 2019 年按年收縮 1.7%，並在 2020 年惡化，進一步按年收縮 6.5%。由於當時疫情緩和、全球及本地均放寬防疫措施，以及政府推出了刺激經濟的措施，實質本地生產總值在 2021 年反彈，錄得不俗的 6.4% 增長率。然而，在 2022 年，受到本地爆發第五波疫情、俄羅斯與烏克蘭之間的衝突及世界其他地區的地緣政治緊張的局勢所帶來的多重影響，實質本地生產總值再度按年收縮 3.5%。

2.2.16 政府經濟顧問辦公室在 2023 年 11 月¹⁸指出，全球疫情現已受控，在訪港旅遊業和私人消費支持下，香港經濟在 2023 年第三季繼續恢復（實質本地生產總值按年增長 4.1%）。然而，政府預測由於地緣政治緊張局勢加劇、金融狀況偏緊，困難的外圍環境將繼續令貨物出口及投資和消費氣氛受壓。政府就 2023 年實質本地生產總值增長的最新預測為 3.2%，將 2023 年 8 月時所作的 4% 至 5% 的預測向下修訂。

¹⁸ 參閱政府經濟顧問辦公室發表的新聞稿 (https://www.hkeconomy.gov.hk/tc/pdf/23q3_prc.pdf)。

外圍環境及地緣政治緊張局勢

2.2.17 對外貿易持續受到壓力，反映外圍環境疲弱。就 2023 年首十個月（即 2023 年 1 月至 10 月）¹⁹，香港整體出口和進口貨值較 2022 年同期均錄得跌幅，分別下跌 11.0% 和 8.6%。就上述兩段時期作比較，輸往大部分主要目的地的整體出口貨值都錄得跌幅²⁰。

2.2.18 受外圍因素影響，加上對全球經濟衰退或外圍市場需求疲弱感到憂慮，專注貿易的企業對未來前景仍抱審慎態度。俄羅斯與烏克蘭之間持續的衝突，不少供應鏈因此中斷，並在多個先進經濟體引發「生活成本危機」，加劇了這些企業的憂慮。視乎在加沙地帶發生的衝突的事態發展，該衝突或帶來與俄烏衝突相若的影響，特別是當衝突蔓延至其他地區及在經濟層面產生影響（例如施加石油禁運或制裁後）。

股票及地產市場

2.2.19 大體而言，股票及地產市場近期表現下滑，可能對各行各業構成心理和實際的影響。由於市場憂慮內地經濟前景和預期利率將處於高水平一段長時間，市場氣氛持續受到影響，本地股票市場在 2023 年第三季繼續受壓。恒生指數在第三季末收報 17 810 點，較上一季低 5.9%。交投進一步收縮，而融資活動亦異常淡靜。地產方面，住宅物業市場在 2023 年第三季變得更為疲弱。在 2023 年第三季，住宅物業交投量（根據送交土地註冊處註冊的住宅物業買賣合約總數）較 2023 年第二季明顯下跌 25%，或較一年前下跌 21%。非住宅物業市場在 2023 年第三季同樣淡靜。所有主要市場環節的交投活動仍然疏落²¹。物業售價的變化方面，在 2023 年第三季，住宅及非住宅物業的售價（根據差餉物業估價署編制的售價指數）都錄得按年跌幅，住宅物業的售價較一年前下跌 8.2%，而各類非住宅物業則下跌 3.2% 至 7.4% 不等²²。

2.2.20 市場氣氛審慎，主要是受到全球經濟前景不明朗、本港利率上升及預期利率將處於高水平一段長時間的影響，後兩者確實會直接影響企業融資

¹⁹ 參閱政府統計處發表的新聞稿（https://www.censtatd.gov.hk/tc/press_release_detail.html?id=5300）。

²⁰ 尤其是新加坡（跌 23.9%）、日本（跌 20.1%）、台灣地區（跌 14.0%）、中國內地（跌 13.7%）和美國（跌 10.5%）。

²¹ 政府經濟顧問辦公室發表的新聞稿（https://www.hkeconomy.gov.hk/tc/pdf/23q3_prc.pdf）。

²² 根據來自差餉物業估價署網站的數據所作出的比較（https://www.rvd.gov.hk/tc/publications/property_market_statistics.html）。

（例如透過發行債券或借貸等方法）的成本。這些情況會對企業拓展業務以及作出招聘及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。

通脹率

2.2.21 僱主和僱員不時會參考通脹率²³，前者藉此決定實際的薪酬調整幅度，後者在向他們的僱主提出有關薪酬調整幅度的要求時則會以此作為依據，以期他們的生活水平能大致上維持不變。我們注意到政府的評估²⁴顯示，消費物價指數在 2023 年整體上維持溫和，相信對勞工市場的薪酬水平的影響輕微。

整體評估

2.2.22 隨著 2019 冠狀病毒病疫情已經消退，以及曾在疫情期間困擾香港和世界其他地區的極端狀況已不再出現，調查工作不大可能會受到嚴重干擾。然而，正如我們在上文所提及的數據顯示，隨著勞動人口縮減和經濟受其他不明朗因素所困擾，勞工市場將繼續承受相當的壓力。勞工市場能否回復一個更穩定的狀況取決於多個因素，包括勞工市場的波動將持續多久、該波動的幅度有多大，以及政府的吸納人才措施需要多長時間才能恢復勞動人口供求的平衡。一方面，企業在宏觀層面因人才流失而面對壓力，須使用不同的方法吸引人才。另一方面，由於影響全球的政治不穩，加上全球市場及本港市場亦存在其他不明朗的狀況，導致現時企業對前景的看法偏向保守，影響包括它們在薪酬安排及招聘決定等方面的信心。薪常會在決定何時進行實際調查工作時，應充分考慮勞工市場和整體經濟的不明朗狀況。從進行調查的操作層面來看，本地市場人力資源短缺可能會降低預期相關機構回應調查的比率，甚或削弱可收集的數據點在統計學上的可靠性。從達致調查目標的角度來看，就何時進行調查工作作出決定時，應恪守下述原則：調查所蒐集的數據應能為政府提供有用及可靠的參考，讓政府能就公務員的薪酬結構，在充分掌握相關情況後才作出決定。

2.3 建議

2.3.1 政府的政策是透過比較公務員薪酬與私營機構薪酬水平，以達致公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若的目標。我們已根據第 2.1.2 段所載的準

²³ 透過消費物價指數的變化反映，而該指數量度一籃子指定消費商品和服務的總值。

²⁴ 政府經濟顧問辦公室發表的新聞稿（https://www.hkeconomy.gov.hk/tc/pdf/23q3_prc.pdf）。

則，評估是否和何時進行薪酬水平調查第二階段工作，並在過程中引述相關的資料及統計數據。具體而言，就政府能否確定公務員薪酬與私營機構薪酬之間是否可比，並讓政府隨後可就公務員的薪酬結構，在充分掌握相關情況後作出決定，我們審視了在這段期間進行調查所蒐集的薪酬數據最終能否為政府提供可靠的參考。

2.3.2 雖然香港經濟正處於復蘇之路，但疫情的影響仍揮之不去（例如疫情期間推行的彈性工作安排）。更根本的是，勞動人口規模出現了前所未有的變化，加上政府的吸納人才措施需時才能充分發揮其效用，兩者均為勞工市場帶來不明朗的因素。不少商業機構仍然面對著人手安排和營運模式調整的壓力。這些不明朗的狀況將會困擾我們好一段時間，並可能涉及或導致私營機構調整其僱用和招聘的安排（例如因全職人手不足而僱用更多兼職員工），甚或改變它們在招聘和挽留人手時所作出的薪酬安排以應對外圍環境。我們認為就何時進行第二階段工作，必須在這樣背景下作決定。

2.3.3 為了確保能夠有意義地進行調查從而有效達致薪酬水平調查的目標，我們相信調查工作應該只能在調查所得的結果不會因為勞工市場出現屬短暫性質的變化，而導致該些調查結果在應用時其參考價值被各界視作有限的情況下進行。若然在勞工市場如此波動的狀態下進行調查工作，在政府應用調查所得的結果時，這些調查結果很可能會與當時相關的最新情況相悖，繼而或會令人對應用調查結果以決定公務員薪酬水平這做法是否可靠產生疑問。我們堅信進行調查工作的先決條件是，調查所得的結果必須獲大多數持份者視為合理地可靠。

2.3.4 基於以上的分析，我們建議薪常會為審慎起見，不啟動是次調查第二階段的工作。薪酬水平調查應該在勞工市場大致穩定的時候才進行。因此，是否重新開展另一輪薪酬水平調查，應視乎作出有關考慮時當時的情況而定（包括香港勞工市場的狀況和整體經濟情況，即確定它們沒有受短暫和偶發性的因素影響）。

2.3.5 此外，我們留意到政府所推出的各項吸納人才措施暫定實施兩年。我們相信，屆時將能夠更明確地了解現時勞工市場的不明朗狀況（正如我們在第 2.2.5 至 2.2.13 段所述）是否僅屬短暫性質，抑或是會對勞工市場的結構造成長期改變。

關於光輝國際

光輝國際幫助員工、團隊及組織發揮潛能。我們為客戶設計優化組織結構、崗位和職責。我們幫助組織招聘優質人才，並在建議組織如何獎勵和激勵員工的同時，為員工的職涯規劃提供引導和支持。光輝國際是一家全球化的組織諮詢公司，幫助企業及員工成長。

