

香港的公务员薪酬制度

Linda Chelan Li

Department of Public and Social Administration,

City University of Hong Kong

Tat Chee Road, Kowloon Tong.

salcli@cityu.edu.hk , (852) 2788 9556

Note:

This author's version posted here may have a few minor editing differences from the published version.

此网页论文乃作者文本，与期刊版本或略有不同。

要讨论香港的公务员薪酬制度，可以从三方面说起：(一)薪酬制度的政策目标；(二)薪酬制度的特色，即包括什么机制，如何运作，运作的特点等；(三)薪酬制度依存的制度环境。本文将循这三方面展开讨论。其中第二部分的内容将占去较多的篇幅，但必须指出，其与第一及第二方面的内容实存在很大程度的关联，不能孤立地就制度而论制度。再要指出的是，港府目前亦正在检讨公务员薪酬制度，第一阶段的检讨工作报告刚於四月下旬发表，预料需到 2002 年秋季或以后才有定案。下文亦将简单介绍今次检讨的主要议题和关注点。

(一)薪酬制度的政策目标

所谓薪酬制度的政策目标，意指有关薪酬的安排意欲达致的目的。分析薪酬制度的政策目标，可以得知港府及香港社会(这里假设一个理想的情况：即政府及社会的看法大致相同。)对一些基本问题的判断和假设。正是由于存在这些判断，才会出现某一些的政策目标。

香港公务员薪酬政策目标可追溯至 1960 年代中期，历经多次重申和阐述，於 1989 年订定为

“提供足够薪酬去吸引、挽留及激励合适人才，为市民提供高效率和具成效的服务。这个薪酬应是公务员本身及他们所服务的市民都认为是公平的。”(注一)

上述目标包括三个要点。(一)公务员的薪酬水平必须足以来吸引、挽留和激励合适的人才。这显示一个信念，虽然政府的工作性质本身对一些人士亦构成内在的吸引，但物质报酬被视为一个必须的条件，来保证政府能够在人才市场竞争中足以吸引挽留及激励人才。(二)薪酬是否物有所值？无论政府或公务员团体认为要付出多少薪酬方才足以吸引、挽留及激励人才，评估这薪酬水平是否适当、是否物有所值的最终标准是政府能否提供高效率及具成效的服务予社会人士。亦即是说，这些人才留在政府内必须为社会提供良好的服务。公务

员的工作表现和政府服务质素乃衡量薪酬合理与否的最终极尺度。(三)公认的公平性。薪酬需要同时被公务员及市民认为是公平的。如果评估薪酬是否合理公平的尺度如上述乃政府的服务质素，这里的侧重点则是做这个评估的主体，必须包括公务员自己及社会大众。这便要求薪酬制度包含透明、参与的内容，使公务员及市民均有机制来获得所需资料，来作出薪酬是否物有所值判断。由于公务员及市民角色的分别，制订薪酬的制度亦需包括一些容许双方沟通的机制，使得双方有机会交流彼此的判断以致达成共识。

(二)薪酬制度的特色

在上述的政策目标下，薪酬制度有什么主要内容？以下将制度的内容归纳为四项特色来讨论：(1)外部比较---追随私营机构薪酬水平及趋势；(2)内部比较和薪酬差距；(3)集中管理；(4)透明及公平。

(1)追随私营机构的薪酬水平

贯穿港府订定公务员薪酬的一项主要原则是确保公务员的薪酬与私营机构“大致相若”(注二)。为了达致这目标，订定及调整公务员薪酬包括两个机制，一是需要透过调查，比较私营机构及政府的“相类职位”，来找出政府内各种职位的薪酬水平。二是在每年考虑调整薪酬时，需要调查私营机构在过去一年的薪酬调整趋势，籍此计算出公务员薪酬调整的幅度。第一类的调查称为“薪酬水平评估”，第二类则为“薪酬趋势评估”。

难题在于由于政府的工作性质与私营机构存在颇大差别，要找出哪些私营机构的职位可以和政府内部的职位类比，是十分困难的。这个难题早于七十年代已被确认，只能采取折衷的方法(注三)。薪酬水平调查因而并非经常进行，每次进行后的结果往往也引起公务员团体

及社会的争议。另外每年进行的薪酬趋势调查也往往在调查范围及方法上被质疑。因此每年在研究公务员应该调薪多少时，社会上的讨论总是十分热烈。

要强调的是，跟私营机构比较的目标是追随市场的薪酬水平而非领导市场。在某些人事管理政策上，政府及社会人士均同意政府应该扮演一个示范甚至领导的角色，例如做一个良好雇主，在招聘及晋升政策上遵守“平等机会”的原则，确保弱势社群人士的权利和机会不受削弱，但在薪酬水平上，向来的政策均是公务员薪酬只应追随市场的趋势，而非带领社会加薪或减薪。

(2)内部比较---

除了公务员薪酬与私营机构雇员薪酬之对比关系，公务员薪酬制度的另一主要内容，便是在政府内部不同公务员职系当中的薪酬对比关系，或称之为薪酬结构。目前香港政府共有 400 多个职系，职系划分源自工作性质及组织因素，那么在这众多职系之间的薪酬如何类比，如何制订一个界定薪酬的原则来贯穿所有的公务员职系，这便是薪酬的内部结构问题。

目前香港公务员薪酬结构沿用“学历比较法”，此方法始于 1979 年，目前各职系可归纳为 12 个资历组别(图一)，组别内各职系分属 11 个薪级表支薪(图二)。各个薪级表内有若干个薪级点。职系内的各个职级，其薪级则由该职系所属之薪级表上某一系列的薪级点组成。一般来说，如非有重大过失，公务员会按其所属薪级每年获增薪一次，直至到达其薪级的顶薪点。

举例来说，在各个部门负责行政管理工作的行政主任职系(今年一月份该职系共有 2262 人，占总公务员人数的 1.3%)，共包括六个职级，由低至高按次为二级行政主任、一级行政主任、高级行政主任、总行政主任、首席行政主任、及高级首席行政主任。属于第 9 资历组

别，即学位及相联职系，采用总薪级表第 14 点至 49 点及首长级薪级表第 1 至第 2 点支薪。

最低职级的二级行政主任的薪级由总薪级表第 12 点递增至第 27 点，一级行政主任由第 28 点至 33 点，高级行政主任由第 34 点至第 44 点，总行政主任由第 45 点至第 49 点(总薪级表之最高薪级点)，首席行政主任属首长级薪级表第 1 点(D1)，而高级首席行政主任为 D2 点。最后二者都没有增薪点。

图二的十一个薪级表，薪酬水平最低者为技工学徒薪级表，表上共有 5 个薪点，月薪由港币 5,500 元至 7,835 元。薪酬最高的为首长级薪级表，表上有 10 个薪级点，由最低的月薪 103,150 元至最高的 227,450 元。换言之，在同一薪级表上的公务员的内部薪酬差距，在技工学徒薪级表上为 42%，在首长级薪级表上为 120%。如果比较政府整体公务员内最高和最低的 2 个薪级点(即 5,500 元和 227,450 元)，收入差距为 40 倍。

(3)集中管理

香港公务员的薪酬订定和调整政策均是集中在公务员事务局及有关的谘询架构管理的，直至去年为止，各政府部门并不享有制订薪酬的权限。自 2001 年始，一些部门开始拥有对新聘员工自订薪酬的一些权力，但这方面的改变仍属于初步阶段，各方对其成效看法不一，亦是目前在进行的薪酬检讨的内容之一。可以这样说，香港公务员薪酬的政策管理迄今仍是较集中的。

(4)透明和公平

由于公务员薪酬的订定及每年的调整均涉及大笔公帑，及直接影响众多公务员的利益，薪酬政策从来是一个高度政治化的领域，每年的薪酬调整，均会引起社会上不同程度的讨论，各个公务员工会和团体更是特别关注。争论的结果是整个薪酬制度和运作机制愈趋透明和公开。在 1963 年、1979 年、1987 年及 1989 年先后成立了四个谘询委员会，成员由具

有公信力的社会人士组成，分别面向四大类别的公务员，即“首长级薪俸及服务条件常务委员会”，面向司法及纪律部队之外的首长级公务员；“公务员薪俸及服务条件常务委员会”，面向除首长级公务员、纪律部队公务员及司法人员以外的全体公务员；“司法人员薪俸及服务条件常务委员会”，面向司法人员；及“纪律人员薪俸及服务条件常务委员会”，面向纪律部队人员(即警察、海关、惩教、入境等部门)；

四个委员会的职权包括就有关的公务员薪酬制度及政策目标等范畴向行政长官提供意见及建议，可以主动检讨其职权范围内的事务，基此提出政策建议。

(三)现行薪酬制度依存的制度环境

任何特定的制度的具体内容，除了建基于一些直接的目标、原则外，还往往与一大堆其他初看或不太相关的制度领域有相互依存的关系。这些依存的制度环境与有关制度涉及的关系每每在有关制度面临冲击或改变时才被“发掘”出来。要充分理解一个制度，便必须要讨论其依存的制度环境。

香港现行的公务员薪酬制度依存什么制度环境？以下均是一些主要内容：高度发展的市场经济、法治、多元及参与性的政治，以及活跃的公民社会。除此之外，一个关系较直接“贴身”的制度环境是预算规范。香港公务员薪酬制度，是建基于一个高度规范化的预算制度和严谨的预算约束管理。可以说，上述第二部分讨论的薪酬制度特色，本身便是构成一个严谨预算的组成部分。

指出这点，是因为目前香港在进行的检讨，其中心议题是如何在预算规范的基础上引入更多的灵活性，来更佳地促进公务员的工作成效，使奖罚更分明，使公务员的薪酬更物有所

值。目前薪酬检讨中对薪酬订定权力下放的讨论，均是在预算已经高度规范的前提下进行的。

这最后一点对内地地区的公务员工资改革尤有启示。它提醒我们当内陆考虑改革工资制度时，一方面固然要研究建立种种订定薪酬水平及日后薪酬调整的原则和机制，包括政府内部对比结构等问题，但另一方面必须加速建立严谨的预算约束。各个部门不应自行在预算外获取额外财力，否则一切就工资论工资的政策和规范将丧失约束力，公平的工资制度也便无从建立。

图(一) 香港公务员资历组别

资历组别	名称
1	无需中学会考五科及格职系
2	中学会考证书职系 第一组：需要香港中学会考五科及格的职系 第二组：需要香港中学会考五科及格并且相当经验的职系
3	高级文凭及文凭职系 第一组：高级文凭职系 第二组：文凭职系
4	技术督察及相连职系、高级证书加经验
5	技术人员、督导及相连职系第一组：证书或学徒训练加经验
6	技术人员、督导及相联职系第二组：工艺及技能加经验或学徒训练加经验
7	需要香港高级程度会考两科及格和中学会考三科良的职系
8	专业及相连职系 第一组：专业学会会员或同等资格 第二组：薪酬结构与第一组职系相关连的职系
9	学位及相连职系
10	第一标准薪级职系
11	教育职系
12	其他职系

图(二) 香港公务员薪级表

现时公务员是按下列 11 个薪级表支薪：

总薪级表

第一标准薪级表

警务人员薪级表

一般纪律部队(指挥官级)薪级表

一般纪律部队(主任级)薪级表

一般纪律部队(员佐级)薪级表

首长级薪级表

首长级(律政人员)薪级表

见习职级薪级表

技术员学徒薪级表

技工学徒薪级表

司法人员及廉政公署人员，分别按司法人员薪级表及廉政公署人员薪级表支薪。

注释：

(一)公务员薪俸及服务条件常务委员会第 23 号报告书，1989 年，页 11。

(二)同上。

(三)就是改为采用职位评值法，来取代将公务员的工作与私营机构直接配对。职位评值法乃根据(a)知识和技能，(b)解决问题的能力(c)问责性三项因素，来将政府内一组职位与私营机构的一组职位作比较。见《公务员薪酬政策及制度检讨专责小组中期报告》，2001 年 4 月，第 2 章 2.11 段。