

第四章

公務員薪俸結構

(本章詳述有關公務員薪俸結構的原則及措施，以及如何決定各職系之間的內部對比關係)

I. 確定內部對比關係的方法

背景

4.1 本會於一九七九年進行全面檢討時，採用「學歷比較法」*作為聯繫公務員與私營機構薪酬的方法。依據這個方法，私營機構付給通常要求某項學歷的工作的薪酬，會在政府機構付予要求類似學歷的工作的薪酬中反映出來。

4.2 自此，學歷便一直成為訂定公務員入職職級起薪額的其中一項主要考慮因素。

4.3 這個方法在實行上，須就訂為正常聘任條件的各項主要學歷，確定基準薪點。然後，須具備某項學歷的入職職級，便參照有關基準並且顧及其他與工作性質有關的因素，從而訂定起薪額。

4.4 凡聘任條件中所需學歷相似的職系，都按「廣分職級法」歸入各「學歷組別」，每一組別都有共同的薪俸結構。廣分職級法的概念，指不同職系在工作內容上的細微差別不會在薪級內反映。同一組別職系的薪級雖大致相若，但個別職系的薪級仍將按它的特點和其他有關因素，加以「調校」。

4.5 不同學歷組別職系之間的薪酬對比關係，主要依據有關的組別基準及組別薪俸結構來訂定。

*註：參閱第5.5段。

4.6 雖然，學歷基準是訂定入職職級起薪額的主要因素，但在決定某一職系^{*}較高職級的薪級時，主要考慮的因素是這些職級人員的責任水平。由於高層職級的薪級，主要依據責任水平來決定，而個別職系工作特點所佔的重要性較低，因此廣分職級法乃進一步應用於同一學歷組別的高層職級上。對於最高層的職級，廣分職級法更擴大至應用於不同學歷組別的職系。

4.7 目前，公務員薪俸結構中共分16個學歷組別（不計紀律部隊）。這些組別主要參照學業及專業的資歷來劃定，但亦有少數情形是要兼顧聘任所需的經驗以及所執行工作的性質。此外，另有一個「組別」稱為「其他職系」，因為這些職系的薪金被認為不適宜採用學歷基準法來訂定，亦因而不能為它們訂定基準。有關各組別的簡要說明，載於附錄壬。

學歷基準制度

4.8 學歷基準制度自一九七九年實施以來，一直被認為大體上能夠建立一個公平而且透明度高的架構，以訂定各職系之間的薪酬對比關係。我們所收到的意見書，大部分贊成保留這個制度；但亦有部分提交意見的人士，認為現行制度過分着重學歷。其他與工作內容有關的因素，例如工作所需的技能及經驗、複雜程度、費力程度、以及責任等（統稱為「工作比重」），在訂定學歷基準時沒有加以考慮，因而在訂定入職職級的起薪額時沒有列入計算。

4.9 照我們看，這是一個錯覺。現行制度實際上包含三個基本元素：—

(a) 按工論酬

一份工作的薪酬，是根據其總體工作比重、工作條件及其他有關因素，從而評定的。

^{*}註：每一職系可包括數個職級。每一職級通常反映一個不同的責任水平，並有特定的職級名稱和特定的薪級。

(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。這主要根據這份工作的總體「比重」來決定。（就第一標準薪級職系而言，這是指技術、工藝或熟練程度以及經驗，而不是學業的水平。）

(c) 廣分職級法

工作比重總體大致相等而正常的聘任條件（即學歷）亦大致相似的職系，通常採用一個共同的薪俸結構及共同的薪級。這些職系合為一個學歷組別。這個共同的薪俸結構，便成為該組別的標準。

4.10 部分人士在意見書中指出，現時在若干學歷基準之間的差別，很難證明合理。他們力陳，就以中學會考證書基準和大學入學試及格基準為例，兩者之間便有9個薪點的差距（總薪級表第5點與第14點之比），但兩者學歷上的差別不過是持有後者的人需多接受兩年的普通教育。相對而言，攻讀大學多費三年時間，但大學入學試及格基準與大學學位基準，只有6個薪點的差距（第14點與第20點之比）。在此必須澄清兩點：首先，某些學歷基準的相對價值，在若干程度上須參照私營機構的有關措施來評定。其次，依據「按工論酬」的原則，適用於個別組別學歷基準之間的差別，不應單憑獲取較高學歷通常的修業年期來決定。關係最大的，反而是有關學歷組別內各職系工作比重的差別。

4.11 我們曾考慮過下列因素，計有：—

- (a) 學歷仍可提供一個清楚界定而又可行的尺度，俾按廣分職級法訂定公務員職系的薪酬，並且把政府與私營機構的薪酬互為連繫；
- (b) 若要在個別職系的薪酬中區別它們在工作比重上的細微差別，是不切實際的；以及
- (c) 部門管理當局及員工大部分都贊成這個劃分基準的方法；

然後確定：現時用以決定各職系內部對比關係的學歷基準制度，應繼續採用。我們又提議，現有的公務員薪俸結構以及各職系的薪酬對比關係，應作為一九八九年薪俸結構檢討的起步點。我們相信這方法合理，因為現行的制度已經證明大致上可行。同時，它亦符合我們致力保持公務員編制穩定的目標。

4.12 我們的建議，當然不會阻止任何職系的職方或管方提出要求，把其職系轉入另一學歷組別內。假若該職系的工作比重確已加重，而增加的程度足以證明必須任用較高資歷的人員，便應轉入有關的學歷組別，並相應調整薪酬。另一方面，視乎用以支持建議的資料，有關職系可能被認為保留在原本的組別內會較為恰當，但可根據該職系新增了什麼特點來調整其薪級。

工作評值

4.13 在「按工論酬」原則下，值得商議應否先採用因素分析等較為科學的方法來進行工作評值，以決定每一職系的工作比重，然後才把各職系歸入特定的學歷組別內。事實上，部分向我們提交意見書的公務員，提議我們應在今次全面檢討中進行這樣的工作評值。我們同意，進行工作評值是一個理想的做法，但須重申本會在第一號報告書所發表的意見：它不一定是解決所有對比關係問題的萬應靈方。因為在進行工作評值當中，究竟應該採用什麼因素、各項因素應佔多少比重以及如何應用於個別工作上等等問題，仍然需要運用判斷。我們又曾仔細考慮，應否在今次檢討中採用因素分析來評估工作的價值；不過，鑑於各方面都希望檢討盡快完成，加上若進行這類工作評值，必須充分諮詢職方對所採用的方法的意見，而且必須具備有關的專門知識，我們因此決定不採取這個方法。然而，我們認為此事非常重要，並肯定值得進一步加以探討。

例外情況

4.14 在決定內部薪酬對比關係上，現時通常考慮的因素是按工論酬、學歷以及廣分職級法。雖然如此，仍有兩種例外情況。

(a) 激勵員工

4.15 雖然按工論酬的原則在一般情況下應被引用，但我們知道，不同人員擔任同一份工作，其工作表現的水平可能有所不同。部分人

員在執行工作上，可能比其他人更有效能或效率。不少提交意見書的人士，曾就如何激勵公務員改進工作表現提供建議，例如，實施按工作表現計薪及給予長期服務獎金等。這些建議與激勵員工的一般措施有關，並將於第六章詳加研究。原則上，我們認為擔任同一份工作的人員，可按其工作表現給予不同的薪酬，作為激勵員工的措施。

(b) 招聘或保留人手的困難

4.16 當某一職系長期在招聘或保留人手方面有困難時，也許必須採取與薪酬有關連的措施，以減輕困難。我們認為在這類情況下或可彈性地放寬引用決定職系間對比關係的三個基本因素。此問題將於第七章作較深入的探討。

獨立薪級表

4.17 部分屬於有嚴重招聘及保留人手困難的職系的員工，把問題歸究於他們的薪酬，較私營機構同類職位偏低許多。他們提議其職系應設獨立的薪級表。我們留意到這些職系面對的問題，但亦知道，若為個別職系或職系組別另訂薪級表，偏離原來組別的共同結構，會對其他公務員產生嚴重的不良影響，而且會令各職系之間的對比關係產生混淆和引起爭議。因此，我們在檢討個別職系時，必須按個別情況，仔細加以研究。

II. 對學歷組別內個別職系薪級的「調校」因素

4.18 如上文第4.4段所解釋，依據廣分職級法，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，當職系之間存有重要差異時，仍會考慮調校有關的薪級。

4.19 常委會於一九七九年進行全面檢討時，訂出各項屬於這類主要差異的因素，包括危險或厭惡性職務、執法職務、工作內容及輪班工作等。此外，任職者的年齡、是否具備超出最低要求的資歷以及指定的經驗等，則只用來調整薪級起薪點。另一方面，常委會又認為下開因素：須經選拔試錄用、在各種天氣情況下執行戶外工作、須穿着制服、以及須在公眾假期和週末上班等，在訂定薪級時不應列入考慮。

4.20 由於同一職級內各員工的職務可能不同，上述的因素有部分未必對職級內的全部員工都適用。常委會採用的準則是：這類因素除非適用於有關職級最少75%員工，否則不應調整薪級以作反映。若任何一項因素只適用於該職級75%以下的員工，則應考慮支付津貼的方式。

4.21 相當數量的職系認為，他們的薪級應根據新的情況而作調整。事實上，從一九七九年以來的發展情況來看，有必要重新研究有關訂定薪級的各項因素。我們因此全面檢討了有關的問題。

工作因素：一般性問題

(a) 參照組別標準

4.22 一項工作因素是否對決定某一職系的薪酬有關，首要的原則應是這項因素與組別標準的比照。換言之，主要準則是：某一項工作的要求，是否實質上超出了該組別同類職系通常要求的標準。這是恰當的做法，因為我們的目的是為薪俸結構相若而工作比重又大致相近的職系，確定相互的對比關係。

(b) 因素必須與慣常的職務有關

4.23 若要反映某項因素在薪級上，它必須屬有關職級或職系工作內固有的成分，而且有關職務須佔正常工作的可觀部分，而不僅是偶然執行或只佔工作的小部分。

(c) 長期存在的特點與暫時的現象

4.24 要決定工作上的某項特點是否一個調校薪級的因素，必須考慮它是否長期存在的特點，抑只是暫時的現象。只有長期存在的特點，才應被考慮列為有關的因素。我們認為，對於僅屬暫時性的特點，較適宜以支付臨時津貼的方法靈活處理。此外，這項津貼應採用簡單的方式發放，而且不應對接受者施加過多限制。

(d) 工作量增加

4.25 我們知道，自一九七九年以來，某些職系的工作量確曾因種種原因而加重許多。不過，單憑調整有關薪級來處理此等問題，並非

完全恰當。原則上，容許員工長久肩負超乎合理水平的工作量，是有欠妥善的。解決工作量加重的辦法，通常應該是按情況需要適當增加人手或改善工作方法，而非調整薪級。

(e) 薪級與津貼

4.26 現時，當一項因素只適用於某個職級75%以下的員工時，便會考慮支付津貼，而不是調整薪級。這類津貼通常稱為與工作有關連的津貼。

4.27 本會曾於一九八五年，檢討應否取消與工作有關連的津貼，把所有與訂定薪酬有關的因素都在薪級上反映出來。當時的結論，認為現行的制度應保持不變。我們找不到理由證明這結論有被修正的必要。

4.28 我們曾重新研究應否降低或提高現行以75%員工為界限的標準。我們認為，若把這個比率降低，例如降至50%，會意味着有相當大部分公務員，將可以無須承擔額外責任而得到額外薪酬。另一方面，如把這個觸發點提高至75%以上，例如至90%，則會意味着有很大部分公務員須個別支取津貼，而這樣的制度在管理上未必更有成本效益。權衡情況之後，我們認為應繼續採用現行的界限標準。

有關因素的概括分類

4.29 根據上文第4.22-4.28段所述的一般考慮問題，用以訂定同一學歷組別內各職系薪酬對比關係的因素，可以概括分為三類：—

- (1) 入職條件超出有關組別的基準學歷；
- (2) 職務不屬於或責任超出了有關組別同等職級通常要求的水平；及
- (3) 工作條件與有關組別的標準有很大差別。

每一類因素將於下文各段詳加探討。

工作因素：第一類－入職條件

4.30 每一組別的基準學歷，是應徵者通常必須具備才可勝任該組別工作的最低學歷水平。除此以外，個別職系亦常常訂定其他的入職條件。

4.31 一些職系訂立額外入職條件，並不表示這些職系的人員，跟只需標準學歷入職的其他職系相比，一定有更為複雜或繁重的職務。入職條件的差別僅顯示：按正常學歷入職的職系，其工作所需的特別技能，主要是從實際執行職務中取得；至於要求額外資歷的職系，在這些額外要求的範圍內，應徵者必須在受聘之前便已具備工作所需的技能。

4.32 符合這些額外條件的新聘人員，可以把他們的技能直接應用於工作之上，而且在就任初期，能夠更熟練地執行職務。因此，應該考慮提高有關職級的起薪額。不過，如果不涉及其他有關因素，這些條件不應影響其薪級的最高薪點。

4.33 有幾種額外入職條件，對調整薪級的最低薪點可能有關連：－

(a) 年齡

4.34 年齡規定是一項調整薪酬的有關因素，但調整幅度不應純以所規定的年齡比正常入職年齡超出多少年為依據，而應根據有關職系的特別情況來決定。

(b) 取得資歷後的經驗

4.35 當某一職系的入職條件訂明應徵者必須於取得資歷後具備指定年期的經驗，則起薪額應依據應徵者正式取得標準資歷後曾從事有關工作多少年來調整。此外，有關工作是指在有關行業任職，而職位等級與有關組別同等職級的大致相若。

4.36 以取得資歷後的經驗年資作為額外入職條件從而調整薪酬，跟基於受聘者入職前具備有關經驗而給予增薪點，兩者之間有所分別。

4.37 現時，只有在某一職系有嚴重的招聘人手困難時，該職系的新聘人員才會基於入職前具備有關經驗而得到增薪點，但這些入職前的經驗並非訂為聘任條件。這種措施應繼續採用，因為在這類情況下給予增薪點，可吸引合資格和富經驗的人士加入政府，以助減輕招聘人手的困難。

4.38 某些提交意見書的人士，主張擴大實施這項措施至所有入職職級，而不論它們是否有招聘人手困難。但我們找不到足夠理由，證明對沒有招聘人手困難的職級，亦有必要提供這種額外的獎勵。

(c) 特別技能或知識

4.39 當某一職系的聘任條件，除了要求所屬組別的一般學歷外，還規定應徵者必須具備專門或特別的技能 and 知識時，可以考慮調整其起薪額。不過，就「技術」或「專業」學歷組別的個別職系而言，我們認為與這些職系指定入職資歷有關的特定技術或專業技能和知識，不應被視作訂定薪酬的額外考慮因素。一般而言，特別的技能或知識作為考慮因素，只適用於以普通學歷作為組別基準的職系，例如中學會考證書組別及大學入學試及格組別的職系。

(d) 超出最低要求的資歷

4.40 我們認為，當某一項額外資歷對某個職級具有特別價值，同時這項資歷又被訂為額外入職條件時，可根據有關人員所具備的額外技能或知識，對所擔任的工作有什麼用處，從而調整其起薪額。

(e) 「有關學位」

4.41 專業職系、大學學位職系及相連職系的第三組（即大學學位組別）的基準學歷，是持有認可的大學學位。若干職系，除了這項基本學歷外，又訂定了額外的入職條件。通常，這些職系規定應徵者必須持有被認為與該職系工作性質有關的專科學位。現時，在訂定這些職系的薪級上，這類額外條件通常都沒有列入考慮。

4.42 對部分職系而言，規定持有「有關學位」，只是為了概括顯示投考人的一般才能傾向或具備執行該職系職務所需的有關背景知識。有關學位的大部分主修科目都不會被直接應用於工作。

4.43 另一方面，有些職系所指定的「有關學位」，對持有者能否勝任該職系工作特別重要。應徵者在大學所接受的專科訓練，跟他須執行的工作直接有關，而且在相當大的程度上，工作所需的基本技能，是在受聘加入該職系前便已具備的。

4.44 我們的看法是，上述兩種性質的「有關學位」，應有所區別。如果持有該等學位的應徵者，能夠把所學的技能及知識運用於工作上，因而在入職初期工作更為熟練，該等與工作直接有關的學位，應獲提高起薪額。另一方面，如果有關學位只是作為投考人一般才能傾向或具備背景知識的概括指標，則該學位不應在薪酬上得到額外認可。

4.45 我們建議，要決定某個「有關學位」應否獲得增薪，基本準則應為：—

(a) 有關學位主修科目的一個可觀部分，是與公務員大部分正常職務直接有關的；及

(b) 從修讀有關學位當中得到的技能或知識，明顯地會使到公務員在執行職務上，比其他須在職學習這些技能或知識的人員，更為熟練。

(f) 訓練期

4.46 現時，在專業職系、大學學位職系及相連職系第一組（即專業組別），不同職系，乃根據取得正式專業資格通常需要的訓練期及經驗年期長短的差別，從而訂定它們的第一層正式專業職級的起薪點。

4.47 我們的看法是，訂定這組別的第一層正式專業職級起薪額，應基於受聘者乃具備正式專業資格去執行工作，且須充分考慮專業責任水平、工作複雜程度及其他有關因素。因此，我們認為，現行措施不應一成不變地和孤立地引用。

(g) 榮譽學位

4.48 依據一九七一年薪俸調查委員會的建議：榮譽學位及普通學位的基準薪點分別訂為總薪級表第21點及20點。常委會於一九七九年

取消這個薪酬差別，並以總薪級表第20點作為大學學位組別職系的基準入職薪點。雖然有少數提交意見書的人士曾提議重新劃定級差，但我們認為現行的措施符合按工論酬原則，亦無理由支持恢復以往的做法。

4.49 專業職系、大學學位職系及相連職系第二組的基準入職薪點訂為總薪級表第31點。這組別通常稱為「榮譽學位組別」，因為它的職系通常要求應徵者持有榮譽學位才予錄用。相對而言，第三組則稱為「大學學位組別」，因為這組別的職系只須持有普通學位便可入職。

4.50 據我們的看法，「榮譽學位組別」的名詞實使用不當，因為這使人誤以為第二組與第三組職系起薪點的差別，乃主要基於對「榮譽」學位的要求而決定。事實上，第二組的薪俸結構與第一組有關連。另外，第二組又規定，可聘並無榮譽學位的應徵者加入助理職級，起薪訂為總薪級表第20點，亦即第三組的基準；這個規定使情況更為混淆。為免進一步引起誤解，我們建議取消使用「榮譽學位組別」的名詞。

以較低資歷入職

4.51 在檢討入職條件作為訂定起薪額的一個有關因素當中，我們曾重新研究一項現行措施，它主要適用於以大學學位為聘用條件的職系，即在特別情況下對資歷略低於正常條件的人士，亦予錄用。這項措施的理由是：如果應徵者只是未具備最低的入職學歷，而在其他各方面都適合，不應僅為了這個理由而不予錄用。具備較低資歷的受聘者，其起薪通常比正常入職薪點低幾點。

4.52 常委會曾於一九八一年研究此事。當時鑑於政府隨後幾年對大學畢業生的需求，可能超出本港兩間大學所能供應的，兼且考慮到有擴大招聘人手範圍的需要，常委會同意繼續採用這個措施，而且有需要時，此措施應擴大實施。

4.53 我們明白在概念上，這個措施未必完全符合前文所述的基本原則，即職位所規定的入職資歷，是有關方面認為應徵者必須具備才可以勝任有關工作的最低資歷。此外，隨着教育的普及，特別是接受專上教育的機會，本港持有各類不同學歷的人士數量正不斷增加。但另一方面，由於經濟迅速發展，私營機構對合適人才也不斷爭相競