

# 薪酬水平調查結果應用架構

## 應全面兼顧有關的重要原則和因素

### 偏頗的應用架構 必會招致強烈不滿

在2013年10月16日第3次薪酬水平諮詢會議上，本會提出：有關制定薪酬水平調查結果應用架構，不宜在調查完成後才討論及制定。原因是會容易讓社會人士誤解，有關的應用架構是為公務員“度身訂造”。故此，本會建議應在調查進行中及早討論及制定。

公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）接納本會的意見，聯合秘書處於2014年2月13日的第4次諮詢會議把草擬的“薪酬（水平）比較調查的一般應用架構”文件（文件）供諮詢會議討論。文件提出6項應用調查結果的原則和考慮因素；包括：

- 與私營機構薪酬保持“大致相若”；
- 調查的性質；
- 公務員薪酬的吸引力和穩定性；
- 公務員隊伍與私營機構的固有差異；
- 統計調查的固有差異；以及
- 廣泛的公眾利益。

### 薪常會聯合秘書處文件支離破碎，不全面，會做成破壞薪酬機制的惡果

如何應用調查結果既是重要一環，又是考驗薪常會及當局政治智慧的一個重要部份。薪常會在調查開始時就強調不會機械性應用調查結果，並全面考慮有關原則及多方面因素。事實上，應用調查結果，一方面須顧及過去沿用行之有效的原則 / 因素，另外亦要充分考慮調查方法存在的先天缺憾，以及對公務員隊伍將來牽連的影響。然而，以上的6項 (a-f) 實在令人失望，一則不全面，連一些過去沿用的重要原則也遺漏，二則混淆不清。究竟遺漏了那些過去已存在及現在適用的重要原則和因素呢？起碼包括以下6點：

#### 1 政府一向作為良好僱主

遠在薪常會1979年的“公務員薪俸原則及程序第一次報告書”中已指出政府應“躋身於厚待僱員的僱主之列”。故一向以來，由1986年第1次及2006年第2次薪酬水平調查，以至每年一度的薪酬趨勢調查，都以政府作為良好僱主為選取調查公司及應用調查結果的基本原則之一。在這原則下，過去兩次薪酬水平調查都採用私營機構上4份位值 (upper quartile) 的數據作為比較；而作為良好僱主，政府亦應按此原則應用調查結果，善待公務員同事。為何文件中把這重要原則拋諸腦後？

#### 2 內部對比為一向應用調查結果的依據

“根據薪常會1989年職系架構檢討第一次報告書”所述“外部對比及內部對比在決定公務員薪酬水平時均為重要考慮”。所謂“外部對比”即為現時定期進行的薪酬水平調查及入職薪酬調查；而“內部對比”則包括為公務員文職各職系之間的相互差距及文職職系與紀律部隊職系的相互差距。以薪酬水平調查為例，只有大概60%的文職職系 / 職級可在私營機構找到類似的職位作配對比較，而紀律部隊職系則完全不能在私營機構找到配對職位比較。因此，不被調查的大約40%的文職職系及所有紀律部隊職系，都按薪酬水平調查結果，採用內部對比的方法應用之。“內部對比”為過去沿用可行的方法。在未有更完善及更有效的方法之前，“內部對比”仍然是一條重要的應用原則及依據。為何在文件中又隻字不提這重要原則呢？

#### 3 調查方法（廣義界定職位屬系和職位級別法）存在先天的局限和缺憾

此方法不論與私營機構配對職位作比較，及在數據整合都存在粗疏籠統，只能做到高度概括。



到目前為止，顧問公司對職位配對既沒有一套客觀的準則，也未有承諾提供基本資料予職方核對其職位配對的質素，就連參與調查的公司名單都表示基於保密不能全部提供，令職位配對的質素成為一大疑問。另一方面，調查最後會把公務員不同職系 / 級與私營機構職位比較所得的數據“大兜亂”，在5個級別（即高層薪金級別分2級，中層薪金級別分2級，低層薪金級別只得1級）中各得一個平均數。實際上，每一個級別包括了數十個職系 / 級；可想而知，其調查比較結果必然是粗疏籠統，高度概括。因而，調查結果的誤差亦遠遠高於一般調查的固有誤差。這是廣義界定職位屬系和職位級別法的先天局限和缺憾。本會在檢討調查方法時曾極力要求汲取2006年的經驗，改善調查方法的缺憾，但結果顧問公司依然是照抄2006年薪酬水平調查方法的版本，薪常會照“收貨”，但表示在應用調查結果時會考慮上述的因素。然而，文件內竟隻字不提。在制定應用調查結果架構，若不包括調查結果蘊含“超級誤差”的因素，當調查結果公佈後，很容易會被質疑為什麼不能跟足調查結果數據。

#### 4 公務員工作的多樣特殊職務（例如：執法、處理選舉及大型活動籌辦工作、執行厭惡性工作等）未能在調查中得到反映

換言之公務員的職位價值未有完全在調查中反映出來。舉例：某一個公務員比較職位的職責中，若有30%特殊職務，那就只有70%的一般職務可與私營機構比較，在這不對等比較的情況下，公務員職位的真正價值未有得到全面的反映。最後，調查結果的數據只反映了一部份或大部份的公務員職務。可以說，如上述的30%的特殊職務，由於是執行法例及工作涉及對其部門、政府、社會的重要影響，所用的時間和心力往往遠超過於30%。如這個因素在應用調查結果時不考慮，對公務員工作性質、職務責任的承擔實在不公道。薪常會在過去3次諮詢會議中表示調查方法未能修改從而把公務員特殊職務的價值客觀地作出計算，但承諾在應用調查結果時會考慮這個重要因素，為何在文件中這個因素會無影無蹤呢？

#### 5 薪酬水平調查結果受多項偶然因素影響

其中一個偶然因素為今次薪酬水平調查的參照日期定於2013年10月1日。由於大部分的私營機構都是在2014年1月1日或2014年4月1日作薪酬調整。故在參照期2013年10月1日所採的數字相對是滯後的，並未能反映私營機構最新的情況。雖然本會在薪酬水平諮詢會議中力陳以2014年1月1日為參照日，會較能反映私營機構的薪酬水平，並同時可平衡調查期不致受到推遲。但可惜只有公務員工會聯合會能明察並支持，其他職方代表不表支持，或提出採用比2013年10月1日更早的日期，或附和薪常會以2013年10月1日為參照日。另一個偶然因素是參與調查的私營機構所提供數據的廣度及深度亦受到個別機構的規模、人事、政策變動而受到影響。再者，經濟周期的起落亦會影響調查的結果。薪酬水平調查進行期中碰到社會經濟的起落，所得的數據亦自然受影響。以2013年10月1日的情況而言，香港的經濟尚算平穩，故此，今次的調查應受經濟周期的影響不大，但下次如何呢？難以預料。故此，這因素亦應是制定應用架構時所考慮的因素之一。

#### 6 薪酬水平調查結果的應用影響6年或更長

公務員不像私營機構僱員，隨時可靈活調整薪酬。薪酬水平調查結果應用跨越6年或更長，故此在應用調查結果時須考慮公務員的薪酬水平調整後，將會維持6年之久或更長。假若應用不當，又要維持相當長的時間，能不引起怨氣和強烈不滿嗎？公務員隊伍是政府有效施政的基石，維持公務員隊伍的穩定性有其獨特需要，而合理穩定的薪酬無疑是穩定公務員隊伍的一項重要元素，故此，在考慮應用調查結果時，這因素亦不可缺少。

#### 薪常會聯合秘書處文件有混淆不清之處

要把調查結果應用得當，除了聯合秘書處文件內的6項外（即上述a-f項），亦應同時加上本會上述的1-6項原則 / 因素，才能確立一個較全面的薪酬水平調查應用架構；否則，若只限於文件內a-f項，就顯得支離破碎，對過去沿用並行之有效的原則隻字不提，更會做成破壞現行公務員薪酬機制的惡劣後果。加上聯合秘書處文件的部份內容的表述有混淆不清的情況，例如“f”項在“廣泛的公眾利益”的題目下，指公務員的薪酬波動或頻繁變動不利於維持一

支長期穩定的公務員隊伍，但在同一段亦指政府是香港最大的僱主，政府上調 / 下調公務員薪酬，均會對私營機構造成顯著影響，令人有混淆不清之感；而後者指“對私營機構造成顯著影響”，是否為一普遍現象，還是個別機構的現象，實令人存疑！事實上，政府不論每年的薪酬趨勢調查及薪酬水平調查，均是滯後的數據，從不起帶領作用，何來“對私營機構造成顯著影響”呢？

## 調查結果應用不當，會引致莫大爭議及不滿，更會對薪酬機制構成衝擊

薪酬水平調查結果應用架構（包括全面考慮有關的原則及因素）極為重要。本會在2014年2月13日第4次諮詢會議中已清晰及強烈要求薪常會把本會上述6項的原則 / 因素包括在應用架構內。不難想像，若未能全面考慮有關的原則及因素，調查結果應用不當，將會引起公務員的莫大爭議及不滿，長遠而言，

對公務員的薪酬調整機制亦會做成莫大的衝擊。鑑此，本會誠盼薪常會把上述1-6項的原則 / 考慮因素，包括在應用架構之內；亦同時釐清文件中被受質疑的內容，從而使今次的薪酬水平調查結果應用架構能沿用過去行之有效的原則，同時客觀考慮調查方法 / 機制存在缺憾的因素，亦能兼顧到調查過程所受到的偶然因素的影響。

## 期望薪常會能從善如流，薪酬水平調查能在本年順利完成

本會的努力及期望達到的是：薪常會能信守承諾，能從善如流，接受本會上述意見，制定一個全面兼顧的薪酬水平調查結果應用架構；從而薪酬水平調查能得到公務員職方、公務員同事的認同；得到社會人士對調查結果應用架構所涉及的有關原則 / 考慮因素有所理解，從而協助薪酬水平調查能在本年度，面對社會的風風雨雨中順利完成。

